

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES ÉGLISES PUBLIQUES

DEPUIS LA

Séparation de l'Église et de l'État

Thèse pour le Doctorat en Droit

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

*présentée et soutenue devant la Faculté de Droit de Paris
le Mercredi 14 Mars 1923, à 15 heures 30*

Par Pierre PRUGNARD

JURY	{	Président : M. P. FOURNIER,	{	Professeurs.
		Suffragant : M. BERTHELEMY,		
		Suffragant : M. ROLLAND,		

PARIS

“ LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE ”

49, Boulevard Saint-Michel 49

1923



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LES ÉGLISES PUBLIQUES

DEPUIS LA

Séparation de l'Église et de l'État

Thèse pour le Doctorat en Droit

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

*présentée et soutenue devant la Faculté de Droit de Paris
le Mercredi 14 Mars 1923, à 15 heures 30*

Par Pierre PRUGNARD

JURY	{	Président : M. P. FOURNIER,	{	Professeurs.
		Suffragant : M. BERTHELEMY,		
		Suffragant : M. ROLLAND,		

PARIS

“ LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE ”

49, Boulevard Saint-Michel 49

1923

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ces thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



ABRÉVIATIONS

J. O.	Journal officiel,
D. P.	Dalloz périodique.
S.	Sirey.
R. I. C.	Revue des institutions culturelles.
R. O. D.	Revue d'Organisation et de défense religieuse.
R. A. C. C.	Revue administrative du culte catholique.
Doc. cath.	La documentation catholique (Revue).
Gaz. Pal.	Gazette du Palais.

LES ÉGLISES PUBLIQUES

Depuis la Séparation des Eglises et de l'Etat

Pour exposer clairement la situation actuelle des églises publiques il est utile de rappeler d'abord ce qu'était le régime concordataire aboli par la séparation de l'Eglise et de l'Etat, puis dans quelles circonstances et après quels débats ont été votées les lois des 9 décembre 1905 et 2 janvier 1907 qui déterminent aujourd'hui le statut légal des édifices religieux.

- Cette observation indique quel sera le plan général de cette thèse :

1° Un exposé sommaire du régime concordataire des églises publiques ;

2° Un bref historique des événements au milieu desquels a été réalisée la réforme de ce régime de 1905 à 1908 ;

3° L'Etude du statut des églises après cette réforme.

PREMIÈRE PARTIE

Exposé sommaire de la Situation des Églises sous le Concordat.

Cet exposé exige un classement préalable des églises :

Voici au siège de l'archevêché l'église *métropolitaine*, à l'évêché une église *cathédrale*. Puis dans tout le pays, les églises paroissiales : Ici, paroisse importante, l'église est administrée par un curé inamovible, c'est une *cure*; là, une église modeste dans laquelle le culte est exercé par un desservant, c'est une *succursale*. Enfin dans les hameaux : les chapelles *paroissiales* ou *communales* et les chapelles de *secours*.

Il y avait en France au moment de la séparation environ 3.400 cures et 31.000 succursales.

Ces églises avaient des origines très diverses.

En se plaçant au point de vue de la propriété de ces édifices on pouvait établir trois groupes :

1° Vieilles et massives églises romanes, élégantes cathédrales gothiques, églises de style jésuite, c'étaient tous les édifices antérieurs à la Révolution dont le Concordat avait rendu définitivement l'usage du culte.

2° Églises construites après la Révolution par l'État,

les départements et les communes, seuls ou avec le concours des catholiques.

3° Eglises édifiées après le Concordat par les fabriques avec leurs ressources propres ou avec les offrandes des fidèles.

SECTION I

La propriété des églises sous le régime concordataire (1)

1° *Eglises antérieures au Concordat.* — Le Concordat ne donne aucune indication relativement à la propriété des édifices religieux qu'il rendait au culte, tout au moins aucune indication précise. Peut-être l'article 12 contient-il une attribution de propriété, qui porte « toutes les églises métropolitaines, cathédrales, paroissiales et autres non aliénées, nécessaires au culte sont mises à la disposition des évêques ». Cette opinion est soutenable et elle a été développée par les partisans du droit des fabriques à la propriété des églises.

Mais celles-ci, malgré des controverses parfois très vives dans la doctrine, ont généralement été attribuées par les tribunaux à l'Etat, les églises métropolitaines et cathédrales et aux communes les églises paroissiales.

Cette solution se justifie aux dires de ses tenants par des arguments juridiquement irréfutables.

Un bref exposé de la législation révolutionnaire sur cette matière est nécessaire pour juger sainement les arguments développés de part et d'autre.

Le 2 novembre 1789, l'Assemblée Constituante mettait à la disposition de la Nation tous les biens ecclésiastiques,

(1) Voir Gaudry, *Législation du culte*, T. II, p. 497 et s.

« à charge de pourvoir d'une manière convenable aux frais du culte, à l'entretien des ministres et au soulagement des pauvres ».

Ce décret ne prononçait aucune désaffectation, mais la Constitution civile du Clergé prévoyant la suppression d'un certain nombre de paroisses, la vente des églises, de ces paroisses était ordonnée par le décret du 6 mai 1791. Cette mesure était trop anodine pour satisfaire les révolutionnaires. La Convention allait bientôt prendre des décisions autrement graves :

La propriété des églises avait été attribuée à la Nation.

La Nation ne pouvait laisser l'usage des ses églises au culte.

La loi du 3 ventôse, an III en décidait ainsi : « La République ne fournit aucun local pour l'exercice du culte ».

C'était alors le paroxysme des passions antireligieuses. Elles allaient s'atténuer. Le 11 Prairial suivant une nouvelle loi abandonnait à titre provisoire aux citoyens le libre usage des édifices originellement consacrés au culte et non aliénés avec faculté de s'en servir pour la pratique de leur religion.

La loi de Prairial était encore en vigueur lorsque fut signé le Concordat, qui remettait « toutes les églises non aliénées à la disposition des évêques ».

C'est parmi ces textes et quelques autres postérieurs que les uns ont prétendu trouver la preuve du droit de propriété de l'Etat et des communes sur les églises et que d'autres au contraire ont voulu voir l'affirmation du droit des fabriques.

La Nation, disent les premiers, après s'être appropriée

les biens ecclésiastiques, a fait abandon des églises pour permettre la célébration du culte en prairial de l'an III; c'étaient les communes qui recevaient ces églises; en effet un peu plus tard par l'arrêté de ventôse an XI, les municipalités étaient invitées à rechercher les mesures à prendre pour la réparation des églises paroissiales, preuve évidente que celles-ci appartenaient bien aux communes. D'ailleurs s'il pouvait subsister un doute, deux textes postérieurs au Concordat l'effaceraient.

Les avis du Conseil d'Etat des 3 nivôse et 6 pluviôse, an XIII, affirment la propriété communale des églises. Or les avis du Conseil d'Etat avaient à cette époque force de loi; la Constitution de l'an VIII avait en effet donné à cette Assemblée pouvoir d'interpréter les lois.

A cela les tenants du droit des fabriques répondent : l'abandon des églises n'a été fait par le décret de prairial qu'à titre provisoire; d'autre part l'arrêté de ventôse invitant les Conseils municipaux à assurer au culte des locaux pour sa célébration n'était que la manifestation du désir de réparer en partie la spoliation dont la Révolution avait fait souffrir les fabriques. Quant aux avis du Conseil d'Etat ils sont sans valeur. Ces avis, pour avoir force de lois, auraient du être insérés au *Bulletin des lois*. Or cette insertion n'a pas été faite.

Et interprétant à leur tour les textes, les avocats des fabriques apportent des arguments positifs. Ces arguments ont été longuement développés vers 1840 par l'abbé Affre, depuis Monseigneur Affre, dans son *Traité des biens ecclésiastiques* (1).

(1) *Traité des biens ecclésiastiques*, p. 168 (Pour Mgr. Affre ce n'est pas la fabrique qui est propriétaire mais la paroisse).

Le Concordat a rendu aux fabriques la propriété des biens de l'Eglise; l'article 12 ne peut avoir d'autre sens qui remet les églises « à la disposition des évêques ». Cette même expression *à la disposition* a été employée par la Constituante pour attribuer à la Nation la propriété des biens du clergé. Nul alors n'a contesté qu'elle eut bien ce sens de transfert de la propriété. Pourquoi voudrait-on le lui dénier dans le Concordat.

Tout prouve d'ailleurs que tel était bien le sentiment des contractants : le pape s'engageait à ne pas inquiéter les acquéreurs des biens ecclésiastiques *aliénés*, sa pensée était donc que les biens *non aliénés* faisaient retour aux fabriques. Cela n'est pas contesté pour les biens dans le commerce qui ont été rendus aux fabriques en toute propriété. L'abbé Affre écrit donc : « Voilà un décret qui rend les biens, qui les rend en toute propriété; et l'on voudrait que l'édifice entretenu et orné par le revenu de ces biens n'eut pas été restitué ! Mais c'est là une assertion absurde ! Quoi ! ce qu'il y a de plus essentiel, l'édifice sacré, les pierres du sanctuaire, la chaire épiscopale, l'autel, tout cela serait la propriété de l'Etat, c'est-à-dire biens profanes et les fermes s'il y en a, seraient une propriété ecclésiastique, un bien sacré ! »

La jurisprudence après quelques hésitations s'était fixée : elle condamnait la thèse de la propriété des fabriques. Tel avait toujours été le sens des décisions du Conseil d'Etat. La Cour de Cassation, au contraire, a nettement varié. Après avoir déclaré « que l'Etat, en vertu de l'article 75 de la loi de germinal, an X a remis, soit à l'évêque, soit à la fabrique de la commune l'église,

sans attacher à cette remise ni condition ni réserve, que dès lors l'église est devenue la propriété de la fabrique » (1), elle a jugé dans un arrêt rendu en 1840 « que la propriété absolue n'est exclusivement attribuée ni aux communes ni aux fabriques » (2); le véritable propriétaire serait donc l'Etat. Enfin la Cour en était venue à admettre le droit des communes à la propriété des églises paroissiales (3). Les cathédrales et les églises métropolitaines étaient toujours considérées comme appartenant à l'Etat.

2^o *Eglises édifiées postérieurement au Concordat.* — La question de propriété ne se posait pas le plus souvent, le propriétaire étant généralement bien déterminé : fabrique, commune ou simples particuliers qui avaient fait construire les édifices possédaient des titres.

Néanmoins, une situation particulière assez fréquente pouvait être l'occasion de contestations. Celle-ci : sur un terrain appartenant à une commune, une fabrique a fait bâtir une église. Quel en est le propriétaire? L'application des articles 552-553 du Code civil donnerait cette solution : l'édifice serait présumé appartenir à la commune. Mais dans l'espèce, cette application ne serait pas opportune; mieux vaudrait rechercher l'intention des parties; souvent en effet les communes avaient entendu faire un véritable abandon de leur fonds. D'ailleurs, il faut observer que la présomption de propriété créée par les articles 552 et suivants du Code civil en faveur de celui auquel appartient le terrain n'existe qu'autant

(1) Cass. 6 décembre 1836. Gaudry. *Législation du culte*, T. II, p. 508.

(2) *Journal des fabriques*, T. VII, p. 27.

(3) Cass. 30 novembre 1904. D. P. 1905, 1, 230

qu'il n'a pas autorisé la construction; si au contraire, il a donné son consentement au constructeur, celui-ci acquiert un droit de superficie qui lui permet de jouir du fonds tant que son édifice le couvrira. Ainsi en a décidé la Cour de Cassation (1).

Il est bien évident que lorsque des fabriques faisaient construire des églises sur des terrains appartenant aux communes, c'était avec l'autorisation au moins tacite de celles-ci. Il faut donc conclure que ces églises sont la propriété des fabriques.

Eglises de Nice et de la Savoie. — La réunion de la Savoie et du Comté de Nice à la France avait été l'origine d'une longue controverse au sujet de la propriété des églises dans ces provinces.

Quand eut lieu la première annexion de la Savoie et de Nice sous la Révolution, la loi du 2 novembre 1789 prononçant la confiscation des biens de l'Eglise y fut promulguée. Puis vinrent les revers du Premier Empire. Après les traités de 1815, le Gouvernement sarde rendit aux fabriques la propriété de tous les biens non aliénés.

En 1860, Nice et la Savoie étaient à nouveau et définitivement annexés à la France.

Ce simple fait de la réannexion ne pouvait porter atteinte au droit de propriété des fabriques sur leurs biens et en particulier sur les églises. Le Conseil d'Etat en a jugé autrement, « considérant qu'il est de principe que la législation française, dans son ensemble, est applicable à toutes les parties quelconques du territoire français et que par suite elle régit nécessairement les terri-

(1) Cass. 1^{er} avril 1890. D. P. 1891. 1. 181.

toires qui y sont incorporés, sauf les cas exceptionnels où des dérogations auraient été expressément stipulées dans les actes diplomatiques intervenus au moment de la cession » (Avis du Conseil d'Etat du 24 déc. 1896).

Les tribunaux civils (1), au contraire, tenant compte de ce fait qu'après l'annexion de 1860, aucun texte n'avait été promulgué qui modifiât le statut des biens des fabriques, appliquaient l'article 3 de la Convention du 21 novembre 1860. Ce texte garantissait à tous les établissements publics la conservation de leurs propriétés mobilières et immobilières.

La propriété du mobilier. — La propriété du mobilier des églises appartenant aux fabriques ne pouvait faire l'objet d'aucune contestation. Ce mobilier était bien de fabriques comme les édifices eux-mêmes.

Quant à celui qui dépend des églises dont les communes sont devenues propriétaires, il est nécessaire d'établir une distinction. La propriété immobilière d'une église ne s'entend pas seulement de l'édifice, mais de tous les objets qui y sont unis et incorporés dans les termes de l'article 525 du Code civil. Ainsi sont immeubles et appartiennent au propriétaire de l'immeuble les chapelles, autels fixes, boiseries scellées dans les murs, stalles fixes, chaires, tribunes, jeux d'orgues, statues placées dans des niches et tous les objets qui sont censés avoir été attachés à l'édifice à perpétuelle demeure.

Faut-il considérer les vases sacrés, les croix, les encensoirs, les chaises qui servent « à l'exploitation du fonds »

(1) Chambéry, 4 février 1880; D. P.¹⁸⁸⁰. 3. 81.

comme des immeubles par destination. Gaudry (1) ne le croit pas parce que suivant l'article 524 du Code civil, il faudrait que ces objets eussent été attachés à l'immeuble par le propriétaire même de ce dernier. Or, à l'époque où ils ont été placés dans les églises, c'est-à-dire avant la séparation, les fabriques n'avaient pas sur ces édifices un droit de propriété véritable (2). Sur le mobilier elles avaient un droit complet, sur l'immeuble elles n'avaient qu'un droit incomplet. La fiction d'immobilisation n'était donc pas possible.

SECTION II

L'administration des églises

Le Concordat ne donnait aucune indication explicite au sujet de cette administration.

Cependant, l'article 75 des Organiques chargeait les fabriques de « veiller à l'entretien et la conservation » des églises.

Les fabriques, que la loi faisait ainsi revivre, avaient existé avant la Révolution et déjà elles comptaient parmi leurs attributions l'entretien et la réparation des églises. Rétablies en l'an X, leur rôle fut précisé par le décret du 30 décembre 1809 et plus tard par la loi du 18 juillet 1837. L'article 1^{er} du décret rappelait que les fabriques étaient chargées de veiller à la conservation des édifices dont elles avaient la jouissance. En cas d'insuffisance de

(1) *Législation du culte*, II, p. 503.

(2) Gaudry pense que le Concordat n'a pas attribué les églises aux fabriques en toute propriété. *Législation du culte*, II, p. 508.

leurs revenus, elles étaient tenues de faire diligence auprès des propriétaires pour qu'il fût pourvu aux réparations et reconstructions (1). C'était alors les communes qui suppléaient à l'insuffisance des ressources des fabriques et qui devaient assurer l'exécution des grosses réparations et même assumer les dépenses d'entretien.

Les charges des communes furent allégées par la loi de 1884 : Les subventions pour dépenses d'entretien furent supprimées; l'obligation d'assurer les grosses réparations elle-même devenait subsidiaire et n'existait plus que si l'église était propriété de la commune.

En prévision des conflits entre fabriques et municipalités, qui ne pouvaient manquer de se produire la loi stipulait qu'un décret départagerait les deux adversaires éventuels en ordonnant la participation des communes aux frais de réparation des édifices religieux ou en la refusant.

L'Etat, de son côté, devait assumer les mêmes charges pour les églises lui appartenant aux termes de la loi du 31 juillet 1821.

Le budget des années 1885-86-87-88-89 portait au chapitre « Entretien des édifices diocésains », 600.000 francs de crédit. La participation de l'Etat aux grosses réparations et constructions de 2 millions en 1884 tomba à 1 million pendant les années suivantes. Les secours votés pour les églises et presbytères, qui en 1869 s'élevaient à 4 millions, n'étaient plus que de 3.150.000 en 1884 et 5 ans plus tard de 1.500.000 francs.

Ainsi de plus en plus avant la rupture du Concordat,

(1) Art. 37 du décret du 30 décembre 1809.

l'Etat et les communes restreignaient leur participation aux réparations des édifices religieux.

Les objets mobiliers placés dans les églises étaient conformément à l'arrêté du 7 thermidor, an XI, « administrés dans la forme particulière aux biens communaux par trois marguilliers » nommés par le préfet sur des listes à lui présentées.

Une conséquence intéressante de cette disposition était l'insaisissabilité des meubles d'une fabrique. Cette insaisissabilité a été reconnue par diverses décisions des tribunaux (1).

SECTION III

La jouissance des églises.

Il faut reconnaître que le statut concordataire des édifices du culte comportait des droits assez difficiles à démêler.

Ces édifices appartenaient, tel était du moins l'opinion dominante à l'Etat et aux communes. Les fabriques avaient sur eux un droit de jouissance d'une nature juridique particulière. Comparable à l'usufruit, il en différait pourtant nettement par certains caractères; ainsi, les fabriques pouvaient exercer concurremment avec la commune les actions pétitoires et encore : elles devaient assurer non seulement l'entretien, mais aussi la conservation de leurs églises, les grosses réparations même leur incombant. Leurs prérogatives ne s'étendaient pas au delà du domaine matériel. Les ministres du culte

(1) Aff. Vally c. Fabrique de St-Eustache de Paris. Trib. civ. de la Seine, 30 mars 1890. *Bulletin des lois civiles ecclésiastiques*, p. 81.

disposaient des églises pour les cérémonies religieuses sans aucun contrôle et cela par application des *Organiques* dont l'article 9 disposait : « le culte catholique sera exercé sous la direction des évêques dans leurs diocèses et sous celle des curés dans leurs paroisses ».

Ce droit des prêtres à organiser le culte et en régler seuls les cérémonies ne pouvait faire obstacle au droit de police du maire qui devait en cas de trouble, assurer l'ordre. La loi de 1884 le rappelait formellement dans son article 97 : « la police municipale... comprend notamment... le maintien du bon ordre dans les églises ».

Les rapports entre le clergé et le maire étaient, de ce fait, délicats et des conflits surgissaient parfois, pour des motifs très divers :

C'étaient les sonneries de cloche. La loi organique du 18 germinal, an X donnait au culte l'usage exclusif des cloches (art. 48). Les droits de chacun étaient nets. Avec le vote de la loi de 1884 devaient naître des litiges. « Les cloches sont spécialement affectées aux cérémonies du culte, néanmoins elles peuvent être employées dans les cas de péril commun... Toutes les sonneries civiles ou religieuses feront l'objet d'un règlement concerté entre l'évêque et le préfet » (art. 100). Telle était la nouvelle charte. Une clef du clocher devait être entre les mains du curé, une autre entre les mains du maire (art. 101).

C'étaient les affiches apposées sur les murs des églises. Celles qui étaient placées par de simples particuliers, même les affiches électorales pouvaient être enlevées par le curé; cela n'était pas contesté. Quant aux affiches administratives, elles pouvaient être apposées sur l'église à condition que l'endroit précis consacré à l'affichage

eût été indiqué par un arrêté du maire (art. 15 de la loi de 1881).

C'était la décoration des édifices religieux par les soins des municipalités à l'occasion des fêtes : les maires étaient en droit de faire décorer et illuminer extérieurement les églises (1).

Désaffectation. — Rien dans le Concordat n'indiquait quelles étaient les conditions et la procédure de la désaffectation d'un édifice religieux. Une pareille mesure aurait dû, semble-t-il, exiger un accord entre les pouvoirs civils et ecclésiastiques. En effet, les églises avaient été mises à la disposition des évêques en exécution d'un contrat passé entre le pape et le Gouvernement français, le Concordat. Comment une des parties à ce contrat eut-elle pu se dégager de son obligation sans le consentement de l'autre? En droit comme en équité, elle ne le pouvait pas.

Cependant le Conseil d'Etat (2) sanctionnait les désaffectations ordonnées par simple décret sous ces deux conditions : que ces mesures fussent rendues nécessaires par l'exécution d'un travail présentant une utilité publique et qu'un dédommagement fut accordé à l'établissement public du culte expulsé. Mais il n'appartenait en aucun cas aux Conseils municipaux de prendre seuls des mesures de désaffectation, suivant une stipulation formelle de l'article 167 de la loi du 5 avril 1884.

(1) 12 avril 1889. Aff. de l'église Saint-Martin de Marseille. LEBON, 495.

(2) Voir circulaire ministérielle du 13 juillet 1882.

DEUXIÈME PARTIE

Histoire des débats autour des églises publiques de 1905 à 1908.

SECTION I

*Période s'étendant jusqu'au vote de la loi
du 2 janvier 1907*

De la loi de 1905 un titre entier est consacré aux édifices du culte.

On y trouve dès l'abord, l'affirmation du droit de l'Etat, des départements et des communes à la propriété des églises qui avaient été mises à la disposition des évêques par le Concordat. Seules les églises construites après ce traité et appartenant à des établissements publics du culte restaient propriété privée. C'était la consécration de la jurisprudence du Conseil d'Etat sous le régime concordataire.

Quant à l'usage des édifices ainsi attribués, on ne pouvait songer à le modifier : il devait rester religieux et appartenir aux associations dites « cultuelles » que créait la loi pour organiser l'exercice du culte.

Le Cabinet Rouvier, au pouvoir à cette époque, présenta un projet qui accordait pour deux ans la jouissance gratuite des églises aux associations cultuelles. Passé ce délai, l'Etat et les communes propriétaires devaient obligatoirement consentir à ces associations une location de dix années. Quel eut été ensuite le sort des églises ? Le projet du Gouvernement ne le prévoyait pas.

La Chambre fut saisie par M. Flandrin d'un amende-

ment prolongeant la durée de la location obligatoire : Elle devait être de 99 ans, le loyer étant fixé à un franc. L'amendement fut voté.

La Commission devant l'attitude du Parlement, pourtant peu suspect de sympathie dans sa majorité pour le catholicisme, reprit le texte proposé et le modifia profondément dans un sens libéral : Les Associations cultuelles obtenaient la jouissance des églises jusqu'à désaffectation : « les édifices... seront laissés gratuitement à la disposition des établissements publics du culte, puis des associations appelées à les remplacer ... » (art. 13 de la loi du 9 déc. 1905).

Cette jouissance comportait de lourdes charges : réparations, frais d'assurances et tous autres afférents aux édifices religieux et aux meubles les garnissant. Les associations cultuelles auraient difficilement supporté ces frais, d'autant que leurs ressources étaient strictement limitées par la loi même.

M. Méline disait justement au Sénat à la séance du 6 décembre 1905, que les Associations cultuelles n'étant pas autorisées à recevoir des dons seraient dans l'impossibilité de satisfaire aux dépenses de réparation des églises. Il ajoutait que la conséquence de la loi serait la ruine et la disparition d'un grand nombre d'édifices religieux. Comme on faisait observer que l'Etat assurait la conservation des monuments classés et qu'il avait de ce fait la charge de beaucoup d'églises, M. Béranger apportait des chiffres : sur un total de 40.300 églises, 1.094 seulement étaient classées.

La Chambre incorporait bien à la loi un amendement de M. Aynard qui ordonnait un classement complémen-

taire, mais celui-ci ne pouvait porter que sur un nombre d'édifices restreint : M. Aynard estimait que 5 à 6.000 églises « ayant un caractère d'art soit dans leur ensemble soit dans leurs parties » devaient être classées. La charge de la conservation du plus grand nombre des édifices religieux devait donc rester aux associations culturelles.

C'était là d'ailleurs une préoccupation tout à fait accessoire pour les catholiques en 1905. Une innovation retenait toute leur attention.

Les associations culturelles seraient-elles constituées ?

S'il appartenait au Pape de prendre une décision que presque tous les fidèles étaient disposés à respecter, les sentiments des catholiques français s'exprimaient néanmoins et les partisans de l'application de la loi étaient nombreux. Cette préoccupation paraissait avoir sur eux une grande influence : « En refusant de nous plier à la loi ne perdrons-nous pas nos églises ? »

Cette inquiétude était légitime.

L'article 13 de la loi laissant aux associations culturelles la disposition des édifices religieux, on pouvait à bon droit penser que seules ces associations étaient qualifiées pour en jouir. Il semble même que cette interprétation était commandée par le texte.

Le directeur de la *Revue des Associations culturelles*, G. Lagrésille, écrivait avant que ne fut connue la décision de Pie X, que le refus de constituer les associations de la loi de 1905 causerait pour le culte la perte de ses églises. Cet avis était partagé par de nombreux Français catholiques sincères. La lettre aux évêques de France, signée par ceux que l'on a appelés les cardinaux

verts et au nombre desquels comptaient MM. Goyau, Cochin, d'Haussonville, le bâtonnier Devin, Brunetière exprimait la crainte de la désaffectation des églises.

Plus encore que le texte de la loi, les sentiments de la majorité du Parlement expliquaient ces inquiétudes.

C'était contre le catholicisme ou tout au moins contre le clergé une hostilité certaine. Sans doute n'y avait-il que Maurice Allard pour écrire : « les églises vont rester ouvertes comme par le passé, on continuera à y dire la messe ! A quoi bon avoir fait la séparation ? » Mais l'occasion ne serait-elle pas jugée bonne pour désaffecter les églises alors que le Gouvernement, avec une apparence de raison, pourrait dire : « Nous vous laissons vos temples. Vous n'en avez pas voulu ». Peut-être le Gouvernement penserait-il que cette grave mesure serait acceptée par le pays, la spoliation étant ainsi masquée et peut-être se lancerait-il dans cette aventure qu'en d'autres circonstances il n'aurait pas osé envisager : la désaffectation brusque des églises.

Au vrai, les catholiques qui nourrissaient de pareilles craintes paraissent aujourd'hui un peu timorés : ils sous-estimaient la force du catholicisme en France. La masse des fidèles n'eut pas subi passivement un pareil coup de force. Les inventaires se sont faits dans un calme relatif : c'est qu'ils n'entravaient pas l'exercice du culte. Mais si le Gouvernement s'appuyant sur un texte de loi avait tenté de fermer les églises, les catholiques auraient répondu sans doute à la violence par la violence qui eut assuré le respect du droit.

Le Pape par l'encyclique *Vehementer nos* du 11 février 1906 prononça une condamnation de principe de la

loi de séparation, mais sans porter de jugement sur les associations cultuelles. Les évêques français se réunirent peu après à Paris et du 30 mai au 6 juin, sous la présidence du cardinal Richard, délibérèrent sur la situation faite au culte par la loi nouvelle.

L'Assemblée élaborait un projet d'associations dites « fabriciennes » à la préparation duquel Monseigneur Fulbert Petit, évêque de Besançon prit une part prépondérante.

Ce qui caractérisait ce projet, c'était une reconnaissance très nette de la hiérarchie catholique. L'acte de constitution des Associations fabriciennes devait être ainsi libellé dans son article 1^{er} : « Sur la proposition du curé de... et avec l'agrément de l'évêque de..., il est formé une association qui, conformément aux dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901 et de la loi du 9 décembre 1905 prend le nom d'Association fabricienne de la paroisse de... » ; Le but de ces associations était : 1° de recevoir et de gérer, en se conformant aux règles générales du culte catholique romain, les biens administrés par les anciennes fabriques ; 2° d'assurer l'exercice du culte catholique suivant les lois de l'Eglise. Ces associations pouvaient acquérir ou louer tous les immeubles qui leur étaient nécessaires pour l'accomplissement de leur mission. A la tête de chacun de ces groupements devait se trouver un conseil élu, dont le curé était président de droit. Ce conseil votait le budget, décidait l'emploi des fonds, arrêtait les comptes. Le curé dirigeait et organisait seul les réunions cultuelles. Seul, il choisissait les prédicateurs, il engageait les employés. Dans chaque Association une assemblée générale devait être tenue une fois par an.

Les avis des évêques étaient transmis à Rome et le 10 août 1906, Pie X dans l'encyclique *Gravissimo* condamnait les Associations culturelles ou toutes autres Associations canonico-légales jusqu'au moment où « la divine constitution de l'Eglise romaine... et les droits immuables du pontife romain et des évêques comme leur autorité sur les biens nécessaires à l'Eglise, particulièrement sur les édifices sacrés, seraient irrévocablement dans lesdites Associations en pleine sécurité ».

Le Pape était obéi et quelques semaines après, comme partout en France, la loi restait lettre morte en ce qui concernait les Associations culturelles, M. Clémenceau, président du Conseil, déclarait dans une conversation, que tant qu'il serait ministre, les églises ne seraient pas désaffectées (1). Cette décision rencontrait l'approbation générale.

Les anticléricaux les plus notoires reconnaissaient eux-mêmes, tel Maujan dans le *Radical*, Maurice Allard dans le *Matin*, que malgré l'absence d'Associations culturelles l'on pouvait maintenir l'affectation religieuse des églises.

Cependant les catholiques essayaient d'amener le vote d'une nouvelle loi ou tout au moins un amendement à la loi du 9 décembre 1905. Dans cet esprit, l'abbé Gayraud, député du Finistère, publiait une brochure « La loi de séparation et le pape Pie X », dans laquelle il demandait que fut ajouté à l'article 4 de cette loi un paragraphe ainsi conçu : « Les Associations du culte catholique sont et demeureront constituées sous l'autorité des évêques » pour que fût assuré le respect des

(1) Voir Leroy, *La situation juridique des églises catholiques depuis la loi du 9 décembre 1905*, page 70.

règles d'organisation du catholicisme. Le Pape n'eut sans doute pas exigé davantage. N'avait-il pas en d'autres circonstances recommandé aux évêques allemands, d'un avis opposé d'ailleurs, l'acceptation d'une loi comportant beaucoup moins de liberté que celle de 1905, mais qui reconnaissait l'autorité des évêques en les désignant expressément.

L'abbé Gayraud proposait en outre des amendements aux articles 13 et 14 de la loi de séparation : les édifices religieux, églises ou autres immeubles, seraient laissés à la disposition des évêques.

Sans intervention du Parlement, le Gouvernement allait donner une solution à cette question de la jouissance des églises. • •

Le ministre des Cultes, M. Briand avait tout d'abord, dans une conversation avec un journaliste, déclaré que la loi de 1905 ne permettait de laisser cette jouissance qu'aux seules associations cultuelles. Son opinion devait changer. Le 12 octobre 1906, il demandait un avis au Conseil d'Etat : Des réunions cultuelles publiques peuvent-elles être tenues dans les conditions prévues par la loi de 1881 ? Le ministre se faisait en même temps l'avocat de l'affirmative et le Conseil d'Etat approuvait sa thèse. A la suite de cet avis une circulaire était communiquée aux préfets le 1^{er} décembre 1906 : La liberté de réunion permettait l'exercice du culte par des réunions tenues sur simple initiative individuelle.

Mais encore fallait-il que la déclaration requise par la loi de 1881 fut faite. Simple formalité... blessante pour les catholiques. Faire, pour célébrer la messe, la même

déclaration exigée préalablement à toute réunion leur semblait à juste titre inadmissible.

Aussi bien les prêtres remplirent-ils rarement cette formalités.

Si les poursuites furent néanmoins peu nombreuses, c'est que les déclarations furent faites par des amis du Gouvernement qui se donnait ainsi l'illusion de faire respecter la loi. C'était par anticipation l'application de la formule de M. Clémenceau : « enfermer les catholiques malgré eux dans la légalité ».

Mais pour l'Etat, comme pour l'Eglise, il était nécessaire de substituer au régime d'attente de la circulaire Briand un statut basé sur un texte législatif. Le Parlement de 1905 n'avait pas prévu le refus de l'Eglise de constituer des associations cultuelles. Un an à peine s'était écoulé depuis le vote de la loi, qualifiée intangible au cours des débats, et déjà il fallait l'amender.

Un texte fut rapidement voté, sans débat peut-on dire, les Chambres acceptant le projet gouvernemental sans presque le modifier.

Ce fut la loi du 2 janvier 1907.

SECTION II

La loi du 2 janvier 1907 et ses suites.

Après avoir réglé les conditions de la saisie des biens appartenant aux ex-établissements publics du culte, cette loi traite de la jouissance des édifices religieux dans son article 5 :

« Ils continueront « à défaut d'associations cultuelles

à être laissés à la disposition des fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion ».

Puis, sans préciser quels seraient dans cette situation les droits et les obligations des ministres du culte et des fidèles, le même article 5 offrait aux catholiques un autre statut :

La jouissance gratuite de ces églises pouvait être concédée par un acte administratif soit aux Associations cultuelles, soit à des associations ayant pour but l'exercice du culte régies par la loi de 1901, soit aux ministres du culte.

Cette disposition d'apparence libérale ne fut d'aucun profit à l'Eglise :

Les catholiques ne pouvaient obtenir de contrat de jouissance en constituant des associations cultuelles qui avaient été condamnées par le pape.

Ils ne pouvaient non plus former des associations de droit commun. Celles-ci ne donnant pas de garanties quant au respect de la hiérarchie et de l'autorité ecclésiastique étaient frappées par l'interdiction de l'encyclique *Gravissimo*.

Il ne restait plus pour passer des contrats de jouissance que les ministres du culte.

Une condition exigée par la loi parue inacceptable aux catholiques : les noms des ministres du culte, parties au contrat de jouissance devaient être indiqués dans une déclaration, celle que prescrivait l'article 25 de la loi du 9 décembre 1905.

Le Pape adressait le 6 janvier 1907 aux évêques de France une lettre par laquelle, sans interdire les contrats de jouissance, il recommandait de ne faire aucune

déclaration : cette formalité lui paraissait une simple mesure vexatoire.

Les catholiques devaient donc se résoudre à n'être dans leurs églises que ces « occupants sans titre » dont parlait, après la circulaire Briand, l'exposé des motifs de la loi de 1907.

Les évêques français se demandèrent s'il ne serait pas possible de passer des contrats de jouissance sans toutefois faire la déclaration condamnée par le Pape. S'étant réunis pour la 3^e fois depuis la séparation, ils élaborèrent après avoir obtenu un *tolerari posse* de Pie X, un projet de contrat. Ils écrivaient le 15 janvier 1907 que « pour maintenir jusqu'à la dernière heure l'exercice public du culte et défendre les églises contre toute profanation », ils consentaient à faire l'essai des contrats de jouissance suivant un modèle rédigé par eux qui serait accepté partout ou qu'ils ne voudraient en nul endroit.

Les stipulations du projet étaient les suivantes :

La durée de l'engagement était de 18 années. Le curé seul était partie à l'acte et toute idée d'association était écartée. Pour sauvegarder l'autorité des évêques, il devait être mentionné que le curé, preneur en quelque sorte au bail, agissait avec l'autorisation de l'évêque et la validité du contrat était subordonnée à l'acceptation de celui-ci. Une des clauses du projet faisait de l'évêque le véritable contractant : en cas de disparition du curé le bénéfice du contrat était transféré de plein droit au successeur nommé par l'évêque. Le curé seul était investi de la charge d'assurer la police de l'église et le maire ne pouvait intervenir que pour ramener le calme dans le cas où des désordres se produiraient.

Quant aux réparations des églises, beaucoup d'évêques étaient disposés à en assumer la charge. Enfin le projet de l'épiscopat rejetait la déclaration prévue par la loi de 1907.

A sa publication, ce document fut diversement apprécié. Dans le gouvernement même, les opinions s'opposaient : Le ministre des Cultes, M. Briand pensait que les évêques venaient de faire un premier pas vers l'accord et voyait dans leur projet un sérieux effort de conciliation. Le Président du Conseil, M. Clémenceau était d'un avis tout différent. Le 30 janvier 1907, il disait à la Chambre des députés qu'il « repoussait du pied » la proposition de l'épiscopat.

Le gouvernement allait d'ailleurs, lui aussi, établir une formule de contrat.

La loi de 1907 contenait de la part de l'Etat l'aveu de son impuissance à résoudre le problème de l'affectation des églises : il s'en remettait aux communes du soin de trouver la meilleure solution. Les maires accorderaient ou refuseraient aux prêtres des contrats de jouissance.

Pour guider les municipalités le ministre des Cultes rédigea des instructions. Ce fut la circulaire de février 1907 à laquelle était joint un modèle d'acte administratif attribuant la jouissance d'une église au curé.

L'examen de ce projet montre qu'il ne différait pas essentiellement de celui des évêques.

La durée de l'engagement était de dix-huit ans. L'acte administratif ne pouvait être fait par le maire qu'avec l'approbation du conseil municipal. Le curé preneur était autorisé à déclarer qu'il agissait avec le consentement de son évêque. La jouissance était consentie gra-

tuitement mais le bénéficiaire devait supporter toutes les charges dans les conditions de l'article 14 de la loi de 1905 c'est-à-dire « réparations de toute nature, frais d'assurance et autres afférents aux édifices et aux meubles les garnissant ». Le contrat devait être résilié dans les cas prévus par l'article 13 de la loi de 1905, et en plus dans le cas où le preneur viendrait à perdre la qualité de desservant. Enfin la cession du bénéfice de l'acte était subordonnée au consentement du maire.

Le Pape ne tarda pas à faire connaître son sentiment sur les contrats de jouissance proposés par le gouvernement : le 7 février 1907 il les rejetait.

Cette décision était conforme à l'attitude du pape depuis le début de la crise religieuse : condamnation de tous les textes qui n'assuraient pas le respect de la hiérarchie catholique et qui méconnaissaient l'autorité des évêques. Des négociations s'engagèrent néanmoins entre curés et maires. Aussi bien le projet gouvernemental n'engageait-il pas les municipalités qui pouvaient à bon droit le modifier à leur convenance.

Ces négociations paraissaient devoir aboutir quand à la suite d'une intervention de M. Clémenceau, la rupture se produisit à Paris : de nouvelles revendications avaient été formulées qui restreignaient le libre choix des curés par les évêques. On se souvient que la 3^e Assemblée de l'épiscopat avait décidé que les contrats de jouissance seraient passés partout ou en nul endroit : l'échec des négociations à Paris amena donc la rupture dans toute la France.

Une vive agitation s'en suivit. Le 12 février 1907 le

gouvernement était interpellé à la Chambre sur sa politique religieuse.

Les regrets qu'a causé l'échec des pourparlers devant aboutir à la conclusion de contrats de jouissance sont bien exagérés.

Cet échec semble plutôt heureux. En effet : d'une part, le régime actuel qualifié officiellement « d'occupation sans titre juridique » évite certains inconvénients du contrat de jouissance ; inconvénients d'ordre moral : accepter la situation de locataire n'était guère compatible avec l'attitude de protestation qu'a conservée l'Eglise devant la séparation et ses suites ; inconvénients d'ordre matériel aussi : Comment le culte eut-il pu assurer à ses frais les réparations et assumer toutes les charges des édifices religieux alors que les dépenses propres l'écrasent ?

D'autre part avec le temps, l'occupation sans contrat s'est révélée une situation beaucoup moins mauvaise qu'on ne le craignait.

Il reste à l'étudier telle qu'elle est réglementée par les textes légaux et par la jurisprudence.

TROISIÈME PARTIE

Le Statut actuel des Églises publiques

CHAPITRE PREMIER

La propriété des Églises depuis la Séparation de l'Église et de l'Etat ⁽¹⁾

Deux lois traitent de la propriété des églises depuis la séparation : celle du 9 décembre 1905 et celle du 13 avril 1908.

SECTION I

La loi de 1905

A l'inverse du Concordat, cette loi contenait des stipulations très nettes quant à la propriété des églises et de leur mobilier.

L'article 12 affirmait les droits de l'Etat, des départements et des communes dans ces termes : « Les édifices qui ont été mis à la disposition de la Nation et qui en vertu de la loi du 18 germinal, an X, servent à l'exercice public des cultes... et les objets mobiliers qui les garnissent aux moments où lesdits édifices ont été remis aux cultes sont et demeureront propriété de l'Etat, des départements, des communes ».

(1) Voir Crouzil. *Le régime légal du culte catholique*, page 238 et s., et Caillet, *La propriété des édifices du culte catholique*.

Ce texte par sa rédaction même montre clairement que le Parlement a voulu marquer l'antériorité du droit des communes et de l'Etat sur les églises, consacrant ainsi la jurisprudence en vigueur pendant la période concordataire.

La situation particulière des églises de Nice et de la Savoie avait amené le vote de l'article 15 qui mettant un terme aux contestations entre fabriques et communes de cette région reconnaissait le droit de propriété des communes.

En vain cet article fut-il combattu par M. Grousseau qui développa cette objection : « Vous procédez à une véritable expropriation. Vous ne pouvez exproprier sans indemnité les fabriques propriétaires des églises ». Un groupe de députés savoyards, dont M. F. David, présenta un texte attribuant les édifices religieux aux communes, qui fut voté.

La propriété des églises appartenant sous le Concordat aux établissements publics du culte était donnée aux Associations cultuelles.

Ainsi en décidait l'article 4 de la loi de 1905 : « Dans le délai d'un an, à partir de la promulgation de la présente loi, les biens mobiliers et immobiliers des menses, fabriques et autres établissements publics du culte seront... transférés par les représentants légaux de ces établissements aux associations qui en se conformant aux règles d'organisation générale du culte dont elles assurent l'exercice, se seront légalement formées »...

Le vote de cet article fut accueilli avec satisfaction par les catholiques. La stipulation de la nécessité pour les associations cultuelles de se conformer « aux règles d'or-

ganisation générale » du culte catholique apparut comme la garantie de l'orthodoxie de ces associations. C'était en tous cas la certitude que les biens des fabriques et spécialement les églises serviraient bien à l'exercice du culte catholique.

Le débat autour de cet article fut très vif.

Tour à tour les adversaires du projet de loi, de la droite à l'extrême gauche de l'Assemblée, présentèrent des amendements. Maurice Allard développa cette thèse que les biens des établissements publics du culte appartenaient à la Nation et que c'était déposséder celle-ci que donner ces biens à des associations privées : « Les biens des menses et des fabriques, vous allez les enlever à un service public, c'est-à-dire à la Nation pour les remettre à des associations cultuelles privées. Cela me paraît monstrueux » (Chambre des Députés, 10 avril 1905).

La droite insistait pour que dans cet article capital fut reconnue la hiérarchie catholique par l'insertion d'une clause stipulant que les biens des fabriques seraient attribués par les évêques. C'était l'objet d'une proposition de M. de Castelnau qui fut repoussée.

Ces débats ne furent pas inutiles. Ils amenèrent la commission à rendre plus précis le texte de l'article 4 si vivement discuté, par l'adjonction du membre de phrase : « en se conformant aux règles d'organisation générale du culte dont elles assurent l'exercice » malgré l'affirmation maintes fois répétée par M. Briand, rapporteur de la loi, que cette clause était inutile.

Les biens des menses et des fabriques devaient donc être remis « aux associations reconnues par les évêques » avait demandé M. Ribot. Et le ministre, M. Bien-

venu-Martin, de lui répondre affirmativement, ajoutant que l'article 8 de la loi, qui donnait compétence au Conseil d'Etat pour trancher les litiges entre les attributaires des biens religieux, n'était pas en contradiction avec l'article 4 dont la portée restait entière.

La situation particulière de certains biens de fabriques faisait l'objet de l'article 5 :

Les biens des établissements publics du culte qui provenaient de l'Etat et qui n'étaient « pas grevés d'une fondation pieuse créée postérieurement à la loi du 18 germinal, an X » devaient faire retour à l'Etat.

Cette disposition trouvait son application relativement aux églises, dites supprimées.

Le Concordat avait ordonné la remise aux évêques des églises nécessaires au culte; or les circonscriptions religieuses laissèrent en dehors d'elles un certain nombre d'édifices que l'on appela églises supprimées.

En l'an X ces églises étaient donc restées propriété de l'Etat et n'avaient pas été réaffectées au culte. Par la suite, le décret du 30 mai 1806 édicta que les églises supprimées faisaient partie des biens restitués aux fabriques.

Elles donnèrent lieu en 1905 à l'application de l'article 5 de la loi du 9 décembre qui les rendait à l'Etat.

Le refus des catholiques de constituer des associations cultuelles faisait apparaître une lacune dans la législation nouvelle.

Qui recueillerait les églises qui devaient appartenir aux associations de la loi de 1905?

Au vrai, le législateur avait bien prévu par l'article 9 de cette loi que les biens des établissements publics seraient, à défaut de toute association, attribués par décret aux établissements communaux d'assistance ou de bienfaisance, mais en votant cette disposition, il n'avait certainement pas songé aux églises dont ces établissements n'auraient su que faire.

Une loi nouvelle était donc devenue nécessaire.

SECTION II

La loi de 1908

La loi de 1907 sur l'exercice du culte avait stipulé qu'en tout état de cause la jouissance des églises serait laissée aux catholiques.

Il fallait donc remettre la propriété des églises fabriques à des personnes morales susceptibles d'assurer le maintien de cette affectation religieuse. « Il y aurait intérêt à rendre plus uniforme la législation en plaçant dans le patrimoine des communes déjà propriétaires de l'immense majorité des églises, les églises qui étaient propriété fabricienne et qui sont au nombre de 1.700 environ », disait l'exposé des motifs de la loi de 1908.

Le 13 avril 1908 fut votée une loi dont l'article 1^{er}, § 3 était ainsi conçu : « Les édifices affectés au culte lors de la promulgation de la loi du 9 décembre 1905 et les meubles les garnissant deviendront la propriété des communes sur le territoire desquelles ils sont situés, s'ils n'ont pas été restitués ni revendiqués dans le délai légal ».

Ainsi l'attribution aux communes de ces églises était subordonnée à deux conditions.

1° Qu'elles fussent affectées au culte à la date du 11 décembre 1905.

2° Que dans les six mois de la publication au *Journal Officiel* de la liste des biens attribués aux communes, délai prévu par l'article 3, § 7 de la loi de 1908, ces églises n'aient pas été restituées ni revendiquées.

Comment et à quel moment la propriété de ces édifices était-elle transférée aux communes (1)?

Le Gouvernement, cela ressort de l'instruction du 30 juillet 1909 adressée par le Président du Conseil aux Préfets, pensait que les communes devenaient immédiatement propriétaires. Pour lui, les revendications qui pouvaient s'exercer par la suite constituaient une condition résolutoire dont la réalisation effaçait rétroactivement l'attribution de propriété faite aux communes.

La jurisprudence a admis au contraire que la transmission de propriété au profit de ces dernières était soumise à une condition suspensive : l'absence de toute revendication dans le délai légal (2).

La portée pratique de cette controverse, c'est d'abord que l'action en résolution de legs ou de donations doit être poursuivie contre la commune, si on admet l'opinion du Gouvernement alors qu'elle doit l'être contre le séquestre, c'est-à-dire l'administration des domaines si on se range à celle de la jurisprudence. En outre, dans cette dernière hypothèse tant que le délai légal de revendication n'est pas expiré le maire n'a pas qualité pour

(1) Voir LENOY, *op. cit.* page 57.

(2) T. civil du Havre, 12 août 1909. R.A.C.C. 1909. 294. Cholet, 4 mars 1910. R.A.C.C. 1910. 175. Senlis, 5 avril 1910. R.A.C.C. 1910. 173. Cour de Besançon 23 mars 1910. R.A.C.C. 1910. 170. Cour de Rouen, 6 juillet 1910. R.A.C.C. 1910. 301.

exercer une action en tant que propriétaire de l'église (1).

La loi du 13 avril 1908 attribuait dans les mêmes conditions et sous les mêmes réserves de restitution ou de revendication la propriété des meubles appartenant aux fabriques avant la séparation qui se trouvaient dans les églises : « Les meubles ayant appartenu aux établissements ecclésiastiques qui garnissent les édifices désignés à l'article 12, § 2 de la loi du 9 décembre 1905 deviendront la propriété de l'Etat, des départements et des communes propriétaires desdits édifices s'ils n'ont pas été restitués ou revendiqués dans le délai légal ».

L'attribution de propriété ainsi faite est définitive. La circonstance que postérieurement à la loi du 13 avril 1908 l'édifice dans lequel se trouve les meubles a été restitué à un particulier à la suite d'une revendication, ne saurait avoir pour conséquence de porter atteinte au droit de la commune sur ces meubles (2).

SECTION III

La domanialité des églises

L'opinion dominante sous le Concordat était que les églises appartenant aux communes et à l'Etat dépendait du domaine public de ces personnes morales (3). Les travaux préparatoires de la loi de 1905 attestent que le Parlement en votant la séparation a voulu placer les édifices religieux dans le domaine privé de l'Etat et des communes.

(1) T. civil de Niort, 27 mai 1909. R.I.C. 1909. 248.

(2) C. d'Etat 21 mars 1919. *Docum. catholique* 1919, p. 639.

(3) DUBIEF et GOTTEFROY. *Traité de l'administration des cultes*, T. II, 1928. CAMPION, *Manuel pratique*, V^o églises 9 et s.

Aujourd'hui on admet généralement la domanialité priyée des églises (1).

Il y a cependant quelques auteurs dissidents :

M. Hauriou élargit singulièrement la notion de la domanialité publique. Il écrit (2) : « l'affectation à l'usage direct du public justifie la domanialité publique aussi bien que l'affectation à un service public » et encore « un immeuble qui est propriété d'une administration publique, qui est affecté d'une façon administrative à l'usage du public et qui ne pourrait être désaffecté que par voie administrative présente tous les caractères du domaine public ». Etant donné cette conception de la domanialité publique, M. Hauriou devait conclure que les églises étaient partie du domaine public de l'Etat et des communes. L'opinion contraire professée par les auteurs catholiques ne lui paraît pas désintéressée ; l'affirmation de la domanialité privée des édifices religieux, en effet, permettrait d'établir un lien de droit civil entre ceux-ci et les fidèles et ministres du culte qui occuperaient ainsi les églises en vertu d'un droit d'usage ou voisin.

Quoiqu'il en soit la thèse de M. Hauriou a été vivement critiquée et pas seulement par les auteurs qui ont écrit dans des revues catholiques. On lit dans le traité de droit administratif de M. Berthelemy (3) : « La doma-

(1) LAMARZELLE et TAUDIERE. *Commentaire théorique et pratique de la loi du 9 décembre 1905*, p. 135. EYMARD DUVERNAY, *Commentaire pratique de la loi du 9 décembre 1905*, p. 108. CROUZIL, *Régime légal du culte catholique*, p. 98. BERTHELEMY. *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 416 et s. édit. 1908. GILLES, *L'exercice public du culte catholique*, p. 76. CROUZIL, *Droit du curé dans son église*, p. 11 et s.

(2) *Précis de droit administratif*, p. 542 et s. édit. 1912.

(3) *Traité élémentaire de droit administratif*, édit. 1908, p. 410.

nialité publique des églises ne peut être acceptée que par les auteurs qui voient dans l'affectation à l'usage du public le critérium unique de la domanialité publique. A ceux-ci pourtant, nous objecterons combien est singulière une doctrine qui fait des églises appartenant à l'Etat et aux communes des dépendances du domaine public parce qu'elles sont affectées à l'usage de tous et qui tiendrait pour dépendance du domaine privé des Associations cultuelles, les édifices appartenant hier aux fabriques et affectées au même titre que les autres à l'usage du même public ».

M. Crouzil fait porter sa critique sur les prémisses même du raisonnement de M. Hauriou. Celui-ci a écrit que les églises étaient d'usage public. Or, non seulement elles ne sont pas affectées à un service public, mais elles sont placées à la disposition d'un groupement particulier : les fidèles et les ministres du culte. Le fait que les portes des églises doivent être tenues ouvertes et que chacun puisse librement y entrer et assister aux cérémonies du culte ne saurait changer le caractère privé de l'affectation des édifices religieux. Le libre accès d'un temple protestant qui appartient à une Association cultuelle ne lui donne pas la domanialité publique. Au contraire n'y a-t-il pas des dépendances du domaine public de l'Etat dont l'accès est strictement interdit, tel un fort militaire. Les églises ne sont donc pas affectées à l'usage public ; la jouissance en a, bien au contraire, été donnée à un groupe, très ouvert sans doute, mais cependant bien déterminé, la qualité de fidèle ou de ministre du culte n'étant nullement imprécise.

Quand bien même on admettrait comme critérium

unique de la domanialité publique l'affectation à l'usage public, il ne serait par conséquent pas possible de classer les églises dans le domaine public de l'Etat et des communes.

D'ailleurs la domanialité publique entraîne comme conséquence l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité. Or si les églises sont inaliénables en raison de l'indisponibilité résultant de leur affectation cultuelle, elles ne sont pas imprescriptibles. Elles supportent la prescription acquisitive qui s'exerce par trente ans, conformément au droit commun. Sans doute on imagine difficilement qu'une église puisse être prescrite, mais on conçoit aisément qu'un voisin puisse acquérir par une occupation trentenaire un terrain contigu à l'église et qui, en étant l'accessoire, se trouvait frappé d'affectation cultuelle.

Les tenants de la doctrine de la domanialité publique des édifices religieux observent que sous le Concordat ceux-ci appartenaient au domaine public de l'Etat et des communes. On ne voit pas, ajoutent-ils qu'une modification ait été apportée à cette situation par les lois de 1905 et de 1907 (1). Il y en a une pourtant : en supprimant les établissements publics du culte, la loi de 1905 a *ipso facto* enlevé aux églises leur affectation à un service public.

Ces édifices appartenaient-ils bien au domaine public sous le Concordat? M. Berthelemy, M. Crouzil en doutent. La Révolution avait placé tous les biens religieux

(1) LEROY *op. cit.*, pages 63 et s. Conclusions de M. Corneille. C. d'Etat 10 juin 1921. *Documentation catholique* du 16-23 juillet 1921, p. 53.

dans le domaine privé de l'Etat ou des communes. Si par la suite le Concordat a rendu les églises au culte rien ne permet de dire qu'il leur ait donné la domanialité publique, puisque ce traité stipule seulement qu'elles seront remises à la disposition des évêques. La jurisprudence, il est vrai, était fixée dans le sens de l'imprescriptibilité des églises (1). Encore ne reconnaissait-elle ce caractère qu'aux seuls édifices et non aux terrains attenants (2).

Cela résulte implicitement de nombreuses décisions (3) : Les tribunaux judiciaires en se déclarant compétents pour trancher des litiges portant sur la jouissance et la propriété des édifices religieux reconnaissent par le fait même que ces édifices font partie du domaine privé des communes et de l'Etat.

La controverse qui s'est élevée dans la question de la domanialité des églises, outre son intérêt doctrinal, est importante par les conséquences auxquelles conduisent les deux opinions opposées. Du fait que les églises appartiennent au domaine privé des communes, il suit qu'elles sont susceptibles de propriété privée; de même elles sont aliénables, sous réserve de l'affectation cultuelle, et prescriptibles; les litiges dont elles peuvent être l'objet sont

(1) Cass. 1^{er} décembre 1823, 19 avril 1825, 18 septembre 1838, *Journal des fabriques*, T. V, page 79.

(2) C. de Caen, 11 décembre 1848. GAUDRY, T. II, p. 513.

(3) T. civil Aix (référé), 29. 1. 1908. R.O.D.R. 1908. 210. — Langres, 3. 8. 1908. R.O.D.R. 1908. 717. — Lons-le-Saunier (référé), 28. 3. 1908. R.O.D.R. 1908. 717. — Brive, 28. 12. 1908. R.O.D.R. 1909. 181. — Vesoul, 2. 6. 1908. D. P. 1910 2. 25. — Clamecy, 8. 8. 1907. R.O.D.R. 1907. 52. — Aix, 29 1. 1908. R.O.D.R. 1908. 210. — Agen, 11. 3. 1909. R.O.D.R. 1909. 277. — Cour d'Agen, 19. 7. 1909. R.O.D.R. 1909. 474. — Vendôme, 11. 3 1910. D.P. 1912. 2. 269.

en raison de ce même fait de la compétence des tribunaux judiciaires.

Dans les chapitres suivants, les conséquences de la domanialité privée des églises apparaîtront soit pour la détermination du droit des catholiques sur ces édifices, soit pour l'attribution de compétence aux tribunaux administratifs et judiciaires dans les procès autour des églises, soit encore pour établir les droits et les obligations des propriétaires.

CHAPITRE II

L'affectation des Églises.

SECTION I : Nature du droit des fidèles et des ministres du culte.

- II : Le sujet du droit.
 - III : L'objet du droit des fidèles et des ministres du culte.
 - IV : L'étendue du droit des fidèles et des ministres du culte.
 - V : Les cloches.
 - VI : Les actions qui sanctionnent le droit des fidèles et des ministres du culte.
-

Après le refus des catholiques de constituer les Associations auxquelles la loi de 1905 donnait la disposition des édifices religieux, le ministre de l'Instruction publique, ayant pris avis du Conseil d'Etat, avait déclaré dans sa circulaire de décembre 1906 que cette loi permettait l'exercice du culte dans les églises par le moyen de réunions tenues conformément au droit commun.

C'était une interprétation très large de la législation de 1905: Elle donna au culte un statut légal provisoire qui permit d'attendre le vote de la loi de 1907.

Celle-ci par son article 5 fixa le sort des églises :

« A défaut d'Associations cultuelles, les édifices affectés à l'exercice du culte ainsi que les meubles les garnissant continueront, sauf désaffectation..., à être laissés à la disposition des fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion. » « La jouissance gratuite en

pourra être accordée soit à des Associations cultuelles, soit à des Associations... de la loi de 1901, soit aux ministres du culte... ».

Les Associations cultuelles ne furent pas constituées, non plus d'ailleurs que les associations de la loi de 1901, les contrats de jouissance ne furent pas passés (1). Les catholiques conservèrent donc par application de l'article 5, § 1^{er} de la loi de 1907, la jouissance des églises sans contrat.

Encore ne se plièrent-ils pas à l'observation des formalités légales pour tenir leurs réunions dans les églises.

L'article 25 de la loi du 9 décembre 1905 stipulait que les réunions pour la célébration du culte devaient faire l'objet d'une déclaration préalable, une seule suffisant pour l'ensemble des réunions de l'année. La loi de 1907 rappelait cette obligation.

Ces déclarations ne furent pas faites conformément aux prescriptions de l'encyclique du 6 janvier 1907. Devant l'attitude des catholiques le Parlement dut supprimer cette formalité ; le 28 mars 1907 il votait le texte suivant :

« Les réunions publiques, quelque'en soit l'objet, pourront être tenues sans déclaration préalable ». Les dispositions contraires des lois des 30 juin 1881, 9 décembre 1905 et 2 janvier 1907 étaient abrogées.

Pour ne pas faire un sort privilégié au culte, on avait étendu à toutes les réunions la dispense de déclaration. On put par la suite apprécier la malfaisance de cette mesure.

(1) Voir *Supra Historique*, page 27

(1) Voir *Supra Historique*, page 30.

A étudier la législation de 1905 à 1908 on relève deux textes qui contribuent à définir les droits des catholiques sur les églises.

L'un est une déclaration d'ordre général sur les principes qui ont inspiré la loi de séparation : « La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions... de l'ordre public ».

L'autre, l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907, édicte le maintien de l'affectation cultuelle des églises.

A ces dispositions législatives très brèves, les documents et les débats parlementaires ajoutent quelques précisions et permettent de fixer les caractères du droit créé au profit du culte sur les églises. Mais ce sont les tribunaux qui ont vraiment déterminé les règles de l'occupation des églises par les catholiques. Il n'est pas exagéré de dire que le statut actuel des édifices religieux est une création de la jurisprudence.

Sur ces deux bases données par la loi, principe de la liberté des cultes et principe de l'affectation cultuelle des églises, les tribunaux ont élevé une très belle œuvre juridique, satisfaisante dans ses conséquences pratiques puisqu'elle a assuré la paix religieuse et que le culte a pu être exercé en toute indépendance dans les églises. Certes le statut ainsi élaboré n'est pas à l'abri de toute critique. Mais il est juste de rendre hommage aux magistrats dont il est l'œuvre.

La plus grave critique qui lui est adressée, l'incertitude de son maintien, n'est-elle pas d'ailleurs la reconnaissance de sa valeur propre.

SECTION I

Nature du droit des fidèles et des ministres du culte.

Suivant la doctrine du Gouvernement de 1907, les catholiques n'auraient pas un véritable droit sur les églises. Ils seraient, pour reprendre la formule de M. Briand, de « simples occupants sans titre juridique ».

Cette formule, d'abord écrite dans la circulaire ministérielle du 6 décembre 1906, se retrouve dans l'exposé des motifs de la loi de 1907. Précisant sa pensée, le ministre des Cultes disait encore : « le hasard de la rencontre entre les fidèles et les curés leur donnera une jouissance précaire de l'église ».

Il apparaît donc bien que le Gouvernement, en faisant voter la loi du 2 janvier 1907, n'entendait pas donner aux catholiques un droit privatif sur les églises. L'esprit dans lequel il proposait cette loi ressort nettement de l'exposé des motifs lui-même : « Dès lors qu'il est constaté que sans motif d'ordre religieux sur une injonction venue de l'extérieur, elle (l'Eglise) se révolte contre la loi, même lorsque cette loi n'exige qu'une formalité aussi simple que celle d'une déclaration annuelle d'exercice du culte, toute faiblesse à son égard serait coupable et le Gouvernement a le devoir d'assurer avec calme, mais avec fermeté la suprématie du pouvoir civil et l'exécution de toutes les prescriptions légales (1) ».

Le Gouvernement n'a donc pas voulu autre chose que laisser les églises ouvertes aux catholiques pour la pratique de leur religion.

(1) Exposé des motifs de la loi du 2 janvier 1907. SIREY, *Lois annotées*, 1907, p. 313.

Sans doute, de même, le Parlement entendrait-il simplement maintenir la situation de fait existante sans pour cela créer au profit des fidèles et des ministres du culte un véritable droit. Les catholiques refusant tous les statuts qui leur étaient successivement offerts, l'article 5, § 1^{er} dans l'esprit du législateur devait seulement légaliser une situation de fait qu'on ne pouvait modifier, car la fermeture des églises n'était pas à envisager.

Tel était bien le sentiment des parlementaires catholiques au nom desquels M. de Las Cazes disait au Sénat : « ... les églises seront mises à la disposition du culte, cela veut dire que les prêtres et les fidèles pourront y entrer comme on entre dans une halle ou dans un marché » (1). M. Guillier jugeait lui aussi que les ministres du culte et leurs paroissiens seraient dans l'église de simples occupants : « ils n'auront aucun titre régulier..., cette situation sera absolument précaire (2) ». Cette conception de « l'occupation sans titre » était développée, en 1910 encore, par le Garde des Sceaux, M. Girard qui ne craignait pas d'affirmer que « toute autre interprétation (de l'art. 5, § 1^{er}) se heurterait au texte de la loi, à son esprit révélé aussi clairement que possible par les travaux préparatoires ».

M. Hauriou a essayé de justifier l'expression « occupant sans titre juridique » appliquée aux catholiques. « Le titre juridique, écrit-il, est l'acte ou le fait qui convertit une situation objective en un droit subjectif ou bien qui transfère un droit subjectif d'un titulaire à un autre. Une disposition de loi ne peut donc constituer

(1) *J. O. Sénat*, 29. 12. 1906, p. 1218.

(2) *J. O. Sénat*, 30. 12. 1906, p. 1259.

un titre juridique que si elle a pour but de créer un droit subjectif. Tel n'est pas le cas..., l'article 5, § 1^{er} de la loi de 1907 n'a été qu'une mesure objective de police, elle a laissé les églises à la disposition des fidèles parce qu'il fallait pour la paix publique que les églises restassent ouvertes. Cela a été fait pour l'ordre public et non pour conférer un droit aux fidèles ». Telle était sans doute l'intention du législateur. Mais pour sauvegarder la paix publique, il a été amené par la force des choses à créer un véritable droit au profit des catholiques et ce droit est écrit dans la loi qui constitue le « titre » des fidèles et des ministres du culte. M. Bureau a montré comment des citoyens à qui explicitement le législateur n'avait pas voulu concéder un *droit* déterminé se trouvent néanmoins nanti d'un droit *précis* et *certain* : « Tout droit peut être envisagé sous deux aspects : celui du sujet actif qui en est investi et celui du sujet passif qui le subit ou en est le débiteur. Il existe dès lors nécessairement deux formules verbales entre lesquelles on peut choisir pour consacrer un droit. On peut ou bien désigner le *bénéficiaire*, le sujet actif et énumérer les facultés, les pouvoirs, les *droits* qu'on reconnaît à ce sujet actif, ou bien désigner le *grevé*, le débiteur, le sujet passif et indiquer sa *charge*, son *obligation*. Le législateur n'a pas voulu recourir au premier procédé et même lorsqu'il a caractérisé la situation juridique des fidèles et des ministres du culte, il a délibérément recherché les expressions les plus vagues. Mais cette première attitude ne traduisait que la moitié de sa pensée, ce même législateur voulant assurer la paix religieuse et garantir la liberté des cultes a usé très lar-

gement et très fortement du deuxième procédé ; après avoir montré quelques répugnances à consacrer les droits du sujet actif, il s'est montré très ferme lorsqu'il a envisagé les charges, les obligations du sujet passif... Comme la science juridique ne peut pas admettre un débiteur sans créancier, un grevé sans bénéficiaire, un sujet passif d'une obligation sans un sujet actif du droit, il est arrivé que tous les textes énonciatifs des charges imposées aux propriétaires des édifices cultuels se sont transformés automatiquement en textes créateurs de droits au profit des ministres du culte et des fidèles (1) ».

M. Planiol (2) définit ainsi le mot « droit » dans son sens fondamental : « une faculté reconnue à une personne par la loi et qui lui permet d'accomplir des actes déterminés ». Les avantages accordés aux catholiques par l'article 5, § 1^{er} de la loi de 1905 rentrent bien dans cette définition : il est permis à un groupe de personnes, les fidèles, de se réunir dans l'église pour y accomplir des actes déterminés qui constituent l'exercice du culte.

Une objection s'élève cependant : le bénéficiaire de la faculté reconnue par la loi n'est pas défini nettement... fidèles et ministres du culte, c'est là une collectivité vague. Or « l'avantage concédé à une collectivité est exclusif de tout droit privatif ou même seulement prédominant en faveur d'une individualité déterminée (3) ».

Cette objection ne tient pas. Fidèles et ministre du culte auxquels appartient l'usage de telle église ne sont

(1) Note Bureau sous arrêt Poitiers, 27. 12. 1909. D. P. 1911. 2. 105.

(2) M. PLANIOL, *Traité de droit civil*, T. I, p. 1, 7^e édit.

(3) M. le Procureur général BEAUDOIN, *Pourvoi contre le jugement de St-Palais*, du 17. 12. 09. *Gaz. Pal.* 1911, 123.

pas une collectivité imprécise ; ils forment au contraire un groupement bien délimité et par la loi elle-même. Ce sont ceux qui, jouissant de l'église sous le Concordat, sont restés en union avec le Pape. Ceux-là sont seuls des « fidèles ». Les membres de ce groupement ont donc un droit subjectif et privatif sur les églises et ceci explique qu'ils puissent à l'occasion en revendiquer devant les tribunaux l'usage exclusif.

On ne peut pas, avec la doctrine de « l'occupation sans titre », expliquer comment les catholiques, simples bénéficiaires d'une situation de fait ont la faculté de se pourvoir devant les tribunaux pour en assurer le maintien. Cette faculté leur a pourtant été reconnue à diverses reprises par le ministre des cultes lui-même. Il déclarait au cours de la discussion de la loi de 1907 à la Chambre des députés : « Les catholiques... pourront faire ce qui est permis à tous les citoyens dont les droits sont lésés : se pourvoir devant les tribunaux et plaider leur cause (1) ». Et quelques jours après au Sénat : « Si un curé qu'on prétend ne pas être un curé catholique s'est emparé de l'édifice, les fidèles qui sont comme des affectataires pourront plaider (2) ».

Au surplus, la thèse de la situation de fait semble avoir été abandonnée parfois même par le Gouvernement. N'était-ce pas le ministre des Cultes qui parlait (3) de « servitude d'affectation » et encore de « servitude spéciale affectant les églises consacrées au culte en faveur des catholiques et des prêtres ».

(1) *J. O. Ch.*, 22. 12. 1906, p. 3389, colonne 3.

(2) *J. O. Sénat*, 29. 12. 1906, p. 1032, colonne 1.

(3) *J. O. Ch.* 21. 12. 1906, p. 3407.

La majorité des auteurs condamne cette thèse (1).

M. Tissier (2) observe que M. Briand qui l'a formulée à plusieurs reprises au cours des discussions devant les Chambres, contredit cette thèse en reconnaissant aux fidèles et aux ministres du Culte des avantages qu'ils constituent un véritable *droit* privatif. Dans le Dalloz (3) un arrétiste écrit : « Les ministres du Culte sont sans titre juridique en ce sens qu'ils ne sont par exemple ni usufruitiers ni locataires et qu'ils ne peuvent par suite accomplir ni actes d'administration ni à plus forte raison des actes de disposition, mais ils ne sont pas sans titre juridique pour jouir et user des églises conformément à la loi du 2 janvier 1907... leur titre est dans la loi. ».

M. Bureau (4) commentant un arrêt de la Cour d'appel de Dijon, définit ainsi la situation des catholiques au regard des églises : « Sans doute les fidèles d'une paroisse et leur pasteur n'ont vis-à-vis de l'établissement public propriétaire de l'édifice cultuel aucun droit de créance, aucun *jus in personam* et moins encore ont-ils un droit réel — quoiqu'on puisse avoir sur ce deuxième point quelque hésitation... du moins l'établissement public propriétaire de l'édifice est soumis à une obligation parfaitement précise, déterminée, rigoureuse

...Sans doute l'occupant n'a pas de titre si l'on entend par ce mot un acte concret et particulier, tel qu'une

(1) CURET, *Les communes et la loi de séparation*, p. 126. — MATER, *Régime du culte* n° 55. — CROUZIL, *Droit du curé dans son église*, p. 8. — LOCHE; R.I.C. 1908, p. 6. — MARC RÉVILLE et ARMBRUSTER, *L'Etat et l'Eglise*, p. 49. — MOYE, *Revue critique de législation et de jurisprudence* 1908, p. 2. — TISSIER, *Pandectes françaises* 1909. 2. 273.

(2) SIREY 1908. 2. 274.

(3) D. P. 1910. 2. 94.

(4) D. P. 1910. 2. 25.

vente ou un louage qui fonde sa jouissance et la légitime et alors le mot « titre » serait pris ici dans le sens que lui donnent les articles 690 et 691 du Code civil. Mais un acheteur ou un locataire n'ont cette qualité qu'autant qu'ils ont trouvé en face d'eux une personne disposée à contracter, tandis que le ministre du culte peut sans signer aucun contrat, sans solliciter aucune autorisation réclamer la jouissance exclusive de l'église. Le ministre du culte n'a pas un titre contractuel, mais un titre *légal*. »

Entre les doctrines de *la situation de fait* et du *droit subjectif* se place une troisième conception de la situation créée par la loi de 1907 : ce serait une *situation de droit objectif* (1).

C'est l'expression même employée par M. Joseph Barthelemy : « les fidèles et les ministres du Culte ne jouissent pas d'une situation juridique subjective, ils profitent par réflexe d'une situation de droit objectif (2) ». Que faut-il entendre par là ?

La situation actuelle des fidèles et des ministres du culte déterminée par l'article 5, § 1^{er} de la loi de 1907 serait objective, parce que ce texte contiendrait une disposition générale et impersonnelle et que la généralité et l'impersonnalité constitueraient en matière juridique l'objectivité d'une situation. « Ce n'est pas le droit d'une personne qui est sanctionné, c'est bien l'affectation à un but qui est protégée (2) », écrit M. Duguit. La jurisprudence a donné une sanction à cette affectation en

(1) Voir SALOMON BACH, *De l'affectation des églises à l'exercice du culte catholique*, p. 67 et s.

(2) *Les rapports entre l'Etat français et l'Eglise catholique depuis la Séparation*, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 1914 p. 291.

(2) DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, 1911, T. II, p. 133.

accordant aux fidèles et aux ministres du culte la faculté de se pourvoir devant les tribunaux, mais cette faculté serait purement objective et ne constituerait pas une action au sens du droit civil : le demandeur n'invoquerait pas un droit subjectif, il soutiendrait seulement que la loi a été violée.

Cette doctrine est évidemment séduisante parce qu'elle est la plus conforme aux termes de la loi : « les édifices... continueront à être laissés à la disposition des fidèles et des ministres du Culte pour la pratique de leur religion ». Cependant, elle ne paraît pas pouvoir être acceptée parce qu'elle est stérile et ne permet pas de donner des solutions satisfaisantes aux problèmes très divers qui se posent dans la pratique quand il faut appliquer l'article 5, § 1^{er}. Ainsi on ne voit pas comment s'ils s'inspiraient de la théorie de M. Duguit, les tribunaux pourraient accorder des dommages-intérêts aux prêtres pour des troubles causés à leur jouissance, comme ils le font régulièrement. M. Duguit les approuve d'ailleurs. Mais cette approbation ne paraît guère se concilier avec sa théorie.

M. Hauriou (1) admet lui aussi que la situation actuelle des catholiques est une situation de droit objectif, bien que la notion de l'objectivité soit pour lui un peu différente de ce qu'elle est pour M. Duguit. Est objective suivant M. Hauriou toute situation juridique qui régit l'Etat, les organes de l'Etat ou un public déterminé seulement par son habitation sur le territoire de l'Etat. Cet auteur estime que les affectataires des églises sont déter-

(1) *Droit administratif* 1911, p. 554 et s.

minés « seulement par leur habitation sur le territoire français ». C'est au moins contestable.

D'ailleurs les critiques adressées à M. Duguit valent contre M. Hauriou.

La thèse du *droit subjectif* fondé sur un *titre légal* reste la seule satisfaisante.

Mais ses tenants se divisent quand ils essaient de préciser la nature du droit des fidèles et des ministres du culte. Pour M. Loche (1) et pour M. Crouzil (2), c'est un droit d'usage. Il n'y a pas *à priori* d'objection à faire à cette opinion : les églises sur lesquelles s'exercent ce droit appartiennent au domaine privé de l'Etat et des communes, d'autre part le sujet du droit est un groupement privé : il peut donc bien y avoir entre celui-ci et l'édifice religieux un rapport de droit civil tel que l'usage. Les articles du Code civil consacré à l'usager s'appliquent, dit M. Crouzil, aux fidèles et aux ministres du Culte sauf dans quelques détails :

« Art. 627. — L'usager (et celui qui a un droit d'habitation) doivent jouir en bons pères de famille ». Cette obligation incombe aux affectataires des églises. Elle est sanctionnée, outre un recours possible entre le curé s'il se rend coupable de dégradations sérieuses, par la menace de désaffectation (3).

« Art. 628. — Les droits d'usage (et d'habitation) se règlent par le titre qui les établit et reçoivent d'après ses dispositions plus ou moins d'étendue ». Le titre des catholiques, la loi, a donc pu leur donner la jouissance

(1) R. I. C. 1907. 533.

(2) *Le régime légal du culte catholique*, p. 101.

(3) Troisième cas de désaffectation prévu à l'article 13 de la loi de 1905.

des églises sans leur accorder aucun pouvoir d'administration ni de gestion.

« Art. 631. — L'usager ne peut céder ni louer son droit à un autre ». Ainsi en est-il des fidèles et des ministres du culte.

Là s'arrête l'analogie. Des différences sensibles apparaissent entre les charges de l'usager et celles des occupants des églises, comme aussi dans la manière dont se perdent leurs droits.

« Art. 635. — Si l'usager absorbe tous les fruits du fonds, ou s'il occupe la totalité de la maison, il est assujéti aux frais de culture, aux réparations d'entretien et au paiement des contributions comme l'usufruitier ».... Les affectataires de l'église n'ont pas l'obligation d'en assurer l'entretien. De même ils ne paient pas de contributions.

« Art. 626. — On ne peut en jouir (du droit d'usage), comme dans le cas de l'usufruit sans donner préalablement caution et sans faire des états et inventaires (1) ». L'inventaire des églises a bien été fait, mais aucune caution n'a jamais été exigée des fidèles et des ministres du culte.

« Art. 625. — Les droits d'usage et d'habitation s'établissent et se perdent de la même manière que l'usufruit ». Or l'usufruit s'éteint : 1° par la mort de l'usufruitier; 2° par l'expiration du temps pour lequel il a été accordé; 3° par la consolidation ou la réunion sur la même tête des deux qualités d'usufruitier et de propriétaire; 4° par le non-usage du droit pendant trente ans;

(1) Il est vrai que le titre constitutif du droit d'usage ou d'usufruit peut dispenser le bénéficiaire de la caution et de l'inventaire.

5° par la perte totale de la chose sur laquelle l'usufruit est établi. Cette dernière cause d'extinction est évidemment commune à l'usufruit et au droit des fidèles et ministres du Culte. De même, on peut rapprocher du « non-usage pendant trente ans » la cessation de l'exercice du culte dans l'église pendant six mois en dehors des cas de force majeure. Mais l'affectation au culte diffère essentiellement des droits d'usage et d'usufruit parce qu'elle n'est pas limitée à une période déterminée et parce que le bénéficiaire n'en saurait disparaître.

Pour toutes ces raisons, on ne peut dire que les catholiques soient des usagers au sens des articles 625 et suivants du Code civil. Il vaut mieux reconnaître avec M. Eymard-Duvernay (1), que la loi de 1907 a créé un « *droit spécial* » ou avec M. Bureau un droit « *sui generis* » (2).

Parallèlement à la doctrine, la jurisprudence a dégagé de l'imprécision des textes légaux la situation des fidèles et des ministres du Culte au regard des édifices religieux.

Tribunaux administratifs et tribunaux judiciaires ont concouru à l'élaboration de la théorie du droit des catholiques à la jouissance des églises. C'est suivant une même progression chez l'une et l'autre juridiction que s'est précisée cette théorie.

Il ne paraît donc pas utile d'étudier à part la jurisprudence du Conseil d'Etat : elle participe de l'évolution de celle des tribunaux judiciaires.

(1) *Le clergé, les églises et les catholiques dans leurs rapports légaux avec l'Etat*, p. 100.

(2) Note sous arrêt Dijon du 1. 4. 1909. D. P. 1910. 2. 25. De même ROUQUET (*De la situation juridique actuelle des édifices religieux*) et JACQUIER (*Usage et affectation des édifices du culte*).

De ceux-ci, quelques-uns pendant les premières années qui suivirent la promulgation de la loi de 1907, voulurent ne voir dans les fidèles et les ministres du Culte que de simples occupants de fait, sans droit à une jouissance exclusive de l'église. Le tribunal de Château-Chinon, parmi d'autres, déclarait irrecevable la demande de dommages-intérêts formée par un prêtre contre le maire qui avait fait ouvrir par un serrurier la porte de l'église pour y laisser entrer un convoi funèbre : « Attendu que *à défaut de droit à la jouissance exclusive dont il (le prêtre) se prévaut à tort*, sa demande est irrecevable » (1). Le tribunal d'Orthez qualifiait un ministre du Culte de « simple occupant sans droit privatif » (2).

Ces jugements sont isolés parmi un très grand nombre de décisions qui affirment le droit exclusif des fidèles et des prêtres à la jouissance des églises.

On ne peut songer à les rappeler toutes ; il faut se borner à indiquer les plus caractéristiques : le Conseil d'Etat (3), les Cours d'appel de Riom (4), de Bastia (5), de Dijon (6), les tribunaux civils de Vesoul (7), de Brive

(1) T. C. Château-Chinon, 23 septembre 1908. S. 1908. 2. 277.

(2) T. C. Orthez 28 septembre 1910 (Jugement cassé par arrêt de la Cour de cassation du 17 juin 1914. D. P. 1915. 1. 36). Dans le même sens, T. C. Nérac, 9 novembre 1907. S. 1908. 2. 375. T. C. Rodez 14 février 1910. Gaz. Pal. 1-2 novembre 1910.

(3) Conseil d'Etat 8. 2. 1908. S. 1908. 3. 52, reçoit un recours en annulation d'un arrêté troublant l'exercice du culte dans l'église.

Conseil d'Etat 28. 7. 1911. R.O.D. 1911. 409, annule sur recours d'un prêtre catholique l'attribution par décret ministériel à une Association cultuelle de la jouissance d'une église.

(4) Cour de Riom 1. 3. 1909. S. 1909. 2. 28.

(5) Cour de Bastia, 17. 2. 1908. S. 1908. 2. 275.

(6) Cour de Dijon, 1. 4. 1909. R.O.D. 1909. 372.

(7) T. C. de Vesoul, 2. 6. 1908. D. P. 1910. 2. 33.

(1), la Cour de Cassation (2) enfin ont prononcé que la jouissance des fidèles et des ministres du Culte était exclusive.

Si les décisions qui viennent d'être rapportées constatent seulement cette exclusivité et la recevabilité des actions engagées par des catholiques pour que soit protégée leur jouissance, il en est d'autres qui, sans détour, reconnaissent que les occupants des églises ont un *titre* ou qui même précisent quel *droit* leur appartient.

La Cour de Bourges (3) déclare « qu'il n'est pas exact de prétendre que les ministres du Culte soient sans titre juridique.... leur *titre* est la loi du 2 janvier 1907, qui n'a pu reconnaître leur possession qu'en leur donnant une action pour la faire respecter ». Pour la Cour de Pau (4) » le ministre du Culte trouve son *titre juridique* dans la loi elle-même ». Le tribunal civil de Narbonne (5) est plus précis : « il résulte de ce texte (art. 5 de la loi de 1907) que le ministre du Culte et les fidèles à la disposition desquels ont été mis l'édifice et le mobilier du culte ont un *droit privatif et exclusif* sur cet édifice et sur ce mobilier ; le droit spécial d'occupation et d'usage créé par l'article 5, § 1^{er} de la loi de 1907 peut ne pas être aussi étendu et aussi complet que celui défini par les autres textes organiques de la séparation des églises et de l'Etat... il n'en confère pas moins aux ministres du Culte

(1) T.C. de Brive, 23. 12. 1908. D. P. 1910. 2. 33.

(2) Cass. 17. 6. 1914 *Gaz. Pal.* 1914. 2. Juge recevable une action engagée par le desservant en raison de l'effraction de la porte de son église et de l'enlèvement de quelques chaises.

(3) 16 juin 1909. S. 1909. 2. 241.

(4) 27 juin 1910. R.O.D. 1910. 361.

(5) 3 mai 1909. R.I.C. 1909. 250.

titulaires de ce droit la faculté d'exiger la réparation du préjudice que leur cause l'atteinte portée à leur possession de fait reconnue et par suite garantie par la loi ». Le tribunal civil de Guingamp (1) qualifie de « possession légale » l'occupation des catholiques.

La Cour de cassation (2) enfin, dans un arrêt de 1914, a jugé « que le *titre légal résultant pour les fidèles et les ministres du Culte* de la disposition susvisée (art. 5, § 1^{er} de la loi de 1907) implique comme sanction nécessaire la faculté pour eux de recourir aux tribunaux en vue de faire cesser les troubles qui seraient apportés par des tiers à leur paisible occupation et d'en obtenir réparation ».

Nous sommes bien loin de la doctrine de simple occupation de fait. Il apparaît que dans la jurisprudence la thèse du *droit subjectif basé sur un titre légal* l'a emporté.

Cependant on doit reconnaître que la doctrine de la *situation de droit objectif* paraît avoir inspiré plusieurs arrêts de la Cour de Cassation ou du Conseil d'Etat. Comment ne pas rattacher à cette thèse les conclusions prises par le Commissaire du Gouvernement, M. Chardenet, et entérinées par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 8 février 1908 (3) : M. Chardenet reconnaît à tout intéressé le droit de recourir contre une décision administrative violant l'affectation cultuelle des églises, puis il établit une comparaison entre ce recours et l'action que la jurisprudence reconnaît aux contribuables d'une

(1) 28. 9. 1910. D. P. 1911. 2. 105.

(2) 17. 6. 1914. D. P. 1919. S. 36.

(3) S. 1908. 2. 52.

commune pour déférer au Conseil d'Etat les délibérations du Conseil municipal qui engagent des dépenses pour la commune. Dans cette situation, les contribuables n'ont évidemment aucun droit subjectif. Dans l'esprit de M. Chardenet il doit en être de même pour les fidèles et les ministres du Culte quant à leur occupation des églises.

De la Cour de Cassation deux arrêts marquent cette même tendance (1). La Chambre criminelle, tout en reconnaissant « qu'il résulte des dispositions qui garantissent la liberté religieuse, que les ministres du Culte possèdent tous les droits qui leur sont nécessaires pour assurer le libre exercice du culte dans les lieux où il est pratiqué et que dans cette limite et sous les réserves spécifiées par la loi dans l'intérêt de l'ordre public, ils exercent seuls les droits en question », refuse de voir là un *droit de police*, comme aussi de qualifier « curé » ou « desservant » un ministre du Culte. Il ne faut pas croire à une querelle de mot. Ce que la Cour Suprême a voulu marquer, c'est qu'elle n'entendait pas rattacher à ces titres de « curé » ou de « desservant » les droits qui appartiennent aux ministres du Culte en tant qu'ils président aux réunions des fidèles dans les églises.

L'intention de la Cour de Cassation apparaît beaucoup plus nette dans un récent arrêt qui semble une approbation formelle de la doctrine du droit objectif. Cet arrêt (2) fut rendu à la suite du pourvoi de l'abbé Lasset,

(1) Cass. crim. 1 décembre 1910, *Gaz. Pal.* 9. 12. 1910. Cass. crim. 12 janvier 1911, R.I.C. 1911, p. 33. •

(2) Cass. civ. 5 janvier 1921. *Docum. cath.* 1921, p. 119. *Gaz. Pal.* 1921. 1. 151.

curé de Pouligny condamné par la Cour de Bourges au paiement de dommages-intérêts à la commune propriétaire d'une église incendiée.

Pour établir que le curé ne pouvait être tenu pour responsable du préjudice causé par l'incendie, l'auteur du pourvoi a été amené à soutenir que le droit des fidèles et du ministre du Culte sur l'église était « un droit objectif ne comportant de leur part aucune charge ni même une adhésion ». M. le Conseiller Ambroise Colin expose dans ces termes l'argumentation du pourvoi (2) : « Juridiquement leur droit (des ministres du Culte); comme d'ailleurs celui des fidèles est analogue à celui en vertu duquel le public fait usage des rues affectées à sa circulation. Que ce ne soit pas un droit de jouissance, au sens technique du mot, comparable à celui d'un usufruitier s'il était réel ou d'un locataire s'il était personnel, c'est ce qui ressort à l'évidence de l'opposition qui existe entre le § 1^{er} de l'article 5 de la loi de 1907, seul applicable en notre espèce et les paragraphes suivants, qui eux, réservent la « jouissance gratuite » de l'église aux ministres du Culte et aux Associations qui auront bénéficié d'un contrat administratif. On ne peut même dire que les ministres du Culte catholique aient la possession de l'église. C'est ainsi que la Cour de cassation, tout en leur reconnaissant les droits qui leur sont nécessaires pour assurer le libre exercice de leur culte, leur dénie un droit de police dans l'église..., qu'elle leur refuse pareillement le droit de percevoir des sommes pour la location des bancs de l'église, la

(2) Rapport de M. Colin, *Docum cath.* 1921, p. 438.

loi ne leur donnant sur le mobilier des édifices cultuels d'autres droits que ceux qui résultent de la mise de ces meubles à leur disposition pour la pratique de leur religion »....

La Compagnie d'assurance « La Mutuelle de l'Indre » substituant la commune de Pouligny, soutenait au contraire que « le ministre du Culte catholique occupait l'église en vertu d'un titre de possession personnel qu'il puisait dans la loi ».

La Cour de Cassation a suivi la thèse du pourvoi en prononçant : « Que le titre légal résultant de cette affectation (à l'exercice du culte) ne confère au ministre du Culte... aucun droit réel ou personnel de jouissance sur l'édifice cultuel et le mobilier le garnissant, mais uniquement la faculté d'en user dans la mesure nécessitée par l'exercice du culte »....

Dans cette espèce, la doctrine de la « situation de droit objectif » a conduit à d'heureux résultats, puisqu'elle a permis à la Cour de Cassation d'exonérer le curé des conséquences d'un incendie survenu fortuitement dans l'église, solution très équitable.

En serait-il de même dans d'autres situations et faut-il souhaiter que l'arrêt du 5 janvier 1921 amène un revirement de jurisprudence ? On peut en douter.

SECTION II

Le sujet du droit.

Les biens des établissements publics du culte dissous par la loi du 9 décembre 1905 devaient être attribués

« aux Associations qui en se conformant aux règles d'organisation générale du culte dont elles se proposaient d'assurer l'exercice, se seraient légalement formées (1) »... et aux termes de l'article 13 de la loi de 1905 les églises devaient être laissées à la disposition des mêmes. L'orthodoxie des Associations attributaires était garantie par la rédaction de l'article 4 rappelant la nécessité pour ces Associations de se conformer aux règles du culte.

Rien de semblable dans la loi de 1907. Au cours de la discussion, M. Raiberti avait soutenu un amendement suivant lequel un ministre du Culte ne pouvait obtenir la jouissance d'un édifice religieux appartenant à l'Etat, aux départements ou aux communes qu'après avoir justifié d'un certificat de l'autorité ecclésiastique attestant leur orthodoxie religieuse. Cet amendement fut rejeté par la Chambre, comme inutile au dire du rapporteur, et sur cette observation du ministre des cultes que si le prêtre qui jouit de l'église est un « faux curé », les catholiques auront à se pourvoir devant les tribunaux pour y plaider leur cause (2).

Le Parlement a donc jugé que le *sujet* du droit créé par l'article 5, § 1^{er} de la loi de 1907 était désigné de façon assez précise par ce texte même : « les édifices continueront à être laissés à la disposition des fidèles et des ministres du culte »...

Le mot « continueront » indique clairement que la jouissance des églises restait aux mêmes « fidèles et ministres du Culte » qui en étaient déjà les bénéficiaires

(1) Article 4 de la loi du 9 décembre 1905.

(2) J. O. Ch. Débats parlementaires 1906, p. 3397.

antérieurement au vote de la loi, c'est-à-dire aux catholiques romains.

Le Gouvernement l'a d'ailleurs déclaré à diverses reprises, au cours des débats et dans sa circulaire du 3 février 1907, M. Briand écrivait encore : « Jusqu'à désaffectation régulière les édifices doivent rester affectés non pas à un culte quelconque, mais au culte auquel ils étaient consacrés avant la séparation ».

Si le Parlement n'a pas employé une formule plus précise que celle de « fidèles et ministre du Culte », c'est que théoriquement il ne légifèrait pas pour le seul culte catholique et qu'en outre il fallait respecter un des principes de la séparation : « La République ne reconnaît aucun culte ». Une loi républicaine ne pouvait donc pas faire mention de la hiérarchie de l'Eglise, seul moyen pourtant de préciser ce qu'il fallait entendre par « fidèles et ministres du Culte ». Les prêtres auxquels était donnée la jouissance des églises n'étaient autres que ceux que les évêques en communion avec le Pape avaient choisis. « Les évêques..., le Pape », la loi ne pouvait les nommer, elle devait les ignorer.

Les tribunaux n'ont pas été aussi formalistes. Ils ont déclaré que le critérium qui permet de distinguer les véritables affectataires c'est la soumission à la hiérarchie catholique, à l'autorité épiscopale et à l'autorité pontificale. Le « ministre du Culte » visé à l'article 5, § 1^{er} de la loi de 1907 est celui que l'évêque reconnaît comme desservant de sa paroisse. Quant aux fidèles, ce sont suivant la définition donnée par M. Curet (1) « tous ceux

(1) *Les communes et la loi de Séparation*, p. 132.

qui appartiennent au culte catholique et qui, professant les mêmes idées religieuses et pratiquant les mêmes rites religieux, sont en communion avec un prêtre desservant régulièrement la paroisse sous la direction de l'évêque ».

Cependant quelques hésitations se sont manifestées dans la jurisprudence après le vote de la loi de 1907.

Le tribunal civil de Nérac jugeait en novembre 1907 qu'un curé pouvait à bon droit exercer le culte dans une église bien qu'il eût été suspendu par son évêque : « Attendu que l'abbé Cavaillé est curé de Puymasson, qu'il paraît être le seul prêtre en France qui ait constitué parmi les catholiques de sa paroisse une Association cultuelle et qui se soit conformé ainsi à la loi du 9 décembre 1905, que dans ces conditions il serait difficile de ne pas lui reconnaître la qualité de ministre du Culte catholique » (1). Le tribunal civil de Nérac a certes une conception étrange du catholicisme quand il juge qu'est catholique ce qui est conforme à la loi du 9 décembre 1905, mais on comprend que, amoureux de logique, il ne puisse admettre que le « seul » curé catholique qui a obéi à la loi soit précisément celui que cette même loi ordonne ensuite d'expulser de son église. Car c'est à ce résultat qu'a abouti le Parlement en prétendant régler seul le statut du culte.

Le tribunal de Nérac n'a pas été suivi. La jurisprudence est aujourd'hui constante : seuls ont droit à la jouissance des églises, les catholiques qui reconnaissent la hiérarchie ecclésiastique et qui sont en union avec les évêques et avec le Pape.

(1) T. civil Nérac, 9 novembre 1907. R.I.C. 1907. 447.

Les Présidents des tribunaux de Clamecy (1), de Montmédy (2), de Riom (3), de Besançon (4) faisaient les premières applications de cette règle quand, statuant en référé, ils ordonnaient la remise aux prêtres orthodoxes des clés des églises. Les Cours de Riom (5), de Bastia (6), le tribunal civil de Périgueux en développaient les conséquences : Peu importe qu'un autre prêtre ait été appelé par les habitants « l'exercice dans l'église du culte catholique suivant les règles de cette religion, c'est-à-dire sous la direction d'un prêtre désigné par l'évêque du diocèse, désigné lui-même par le Pape de Rome, chef de l'église catholique est la destination exclusive de l'église, l'occupant d'une église doit être « en communion avec l'évêque uni lui-même au Souverain Pontife (7) ».

Moins catégorique, mais cependant d'accord avec les tribunaux inférieurs, la Cour de Cassation a dans plusieurs arrêts précisé ce qu'il faut entendre par « fidèles et ministres du Culte » : les 5 et 6 février 1912 (8), elle confirme les arrêts précités de Bastia et de Riom. Le 4 novembre 1914 elle sanctionne le droit du prêtre nommé par l'évêque, alors pourtant que la jouissance de l'église est revendiquée par une Association cultuelle : « Attendu qu'en formulant ces règles (de l'art. 5, § 1^{er} de la loi de 1907) le législateur a entendu conformément à la déclaration inscrite dans l'article 1^{er} de la loi du

(1) 8 août 1907. R.I.C. 1907. 441.

(2) 24 août 1907. R.I.C. 1907. 445.

(3) 7 septembre 1907, R.I.C. 1907. 446.

(4) 5 octobre 1907. R.I.C. 1907. 448.

(5) 1^{er} mars 1909. D. P. 1910. 2. 95.

(6) 17 décembre 1909. R.I.C. 1910. 117.

(7) 17 février 1908. S. 1908. 2. 29.

(8) D. P. 1912. 1. 33. R.O.D. 1912. 83.

9 décembre 1905 assurer même en dehors de toute concession et de tout contrat le libre exercice de chaque culte dans les édifices qui lui étaient consacrés et par suite, en ce qui concerne les édifices affectés au culte catholique, l'exercice d'un culte pratiqué selon les préceptes de l'église catholique par des prêtres reconnaissant la hiérarchie catholique et faisant partie de cette hiérarchie (1) ».

Le Conseil d'Etat s'est inspiré des mêmes règles; il a annulé comme illégal un décret ministériel qui transférait à une Association cultuelle les biens d'une ancienne fabrique avec la disposition exclusive des édifices servant au culte parce que cette Association n'était pas conforme aux règles d'organisation générale du culte catholique (2). D'autres arrêts postérieurs ont confirmé sa jurisprudence (3). Le dernier (4) en date est intervenu dans l'affaire de l'église d'Ardin (Deux-Sèvres) que se disputaient un prêtre catholique romain et un prêtre interdit, sur un pourvoi formé par le premier et quelques-uns de ses paroissiens. Le Conseil d'Etat après avoir constaté que « les requérants agissant l'un en qualité de curé d'Ardin, les autres comme fidèles du culte catholique » avaient intérêt à contester la légalité des délibérations du Conseil municipal attribuant l'église à un prêtre interdit, déclare que « les édifices religieux doivent rester affectés au culte qui y était célébré sous le régime concordataire, que la disposition et la jouissance n'en

(1) Cass. civ. 4 novembre 1914. D. P. 1917. 1. 44.

(2) C. d'Etat 28 juillet 1911. R.O.D. 1911 409. D. P. 1912. 3. 33.

(3) 14 décembre 1913 S. 1913 3. 39. 7 mars et 26 décembre 1913. S. et P. 1914. 3. 67.

(4) 23 janvier 1920, *Doc. catholique*, 1920, p. 174. *Gaz. Pal.* 1920. 1. 194.

peuvent être légalement attribuées qu'en conformité des règles d'organisation générale de ce culte, lesquelles comprennent en ce qui concerne la religion catholique la soumission à la hiérarchie ecclésiastique ».

Le principe est donc bien établi : ont droit à la jouissance des églises, ceux-là seuls qui reconnaissent la hiérarchie ecclésiastique et acceptent son autorité. Spécialement, peuvent seuls exercer le culte dans ces églises les prêtres qui sont dans la hiérarchie.

Il importe peu d'ailleurs que le prêtre n'habite pas la commune sur le territoire de laquelle se trouve l'édifice où il veut officier. Un ministre du culte peut être chargé du service de deux paroisses : dans l'une comme dans l'autre, il a droit à la jouissance de l'église et à la remise des clés (1). Les tribunaux ne doivent pas plus s'arrêter aux protestations d'un prêtre interdit qui arguerait de l'irrégularité de sa révocation. Les règles du droit canon échappent complètement à l'appréciation des tribunaux. Ce principal général a été posé, malgré les conclusions contraires de M. le Procureur général Sarrut, par la Cour de Cassation (2).

SECTION III

L'objet du droit des fidèles et des ministres du culte.

Qu'ils soient groupés en Associations, qu'ils occupent l'église en vertu de contrats de jouissance ou sans con-

(1) Cour de Pau 15 mars 1911. R.I.C. 1911. 159. T. civil de Bergerac, 12 septembre 1909. R.O.D. 1909. 533. Angoulême 22 juin 1910, R.O.D. 1910. 460. Moissac 20 juin 1910. R.O.D. 1910. 527.

(2) Cass. 6 février 1912. Sirey 1913. 1. 137.

trats, les fidèles et les ministres du Culte conservent aux termes de l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907 « l'usage des édifices affectés à l'exercice du culte, ainsi que des meubles les garnissant » sauf désaffectation dans les cas prévus par la loi du 9 décembre 1905.

Cette disposition concerne les églises qui sous le Concordat appartenaient déjà à l'Etat, aux départements et aux communes. Elle concerne en outre toutes les églises fabriciennes qui, n'ayant pas été revendiquées conformément aux stipulations de la loi de 1905, ont été attribuées, en même temps que les meubles les garnissant, aux communes sur le territoire desquelles elles étaient situées, par la loi du 13 avril 1908.

Des édifices consacrés au culte ont pu être attribués par des décrets, d'une légalité contestable d'ailleurs, à des établissements communaux de bienfaisance, ils n'en sont pas moins frappés par la servitude d'affectation édictée par l'article 5, § 1^{er} de la loi de 1907.

Le Conseil d'Etat (1) en a jugé ainsi dans l'affaire de

(1) Conseil d'Etat, 19 décembre 1919. *LEBON* 1919. 932.

« Attendu, dit l'arrêt, que cette chapelle a été édifiée sur un immeuble régulièrement acquis par la fabrique et affectée à l'exercice du culte ou aux services annexes tels que le catéchisme et les prédications ;

« Qu'après avoir été mise sous séquestre à la suite de la loi du 9 décembre 1905 elle a fait l'objet, sous la qualification d'édifice affecté au culte, d'un arrêté préfectoral du 25 septembre 1918 prononçant la mainlevée du séquestre et s'est trouvée devenir la propriété de la commune de Rive-de-Gier par application de la loi du 13 avril 1908, dont l'article 1^{er} attribue aux communes les édifices de cette catégorie ;

« Que néanmoins après la publication au *Journal Officiel* du 12 mars 1909 de la liste des biens ayant appartenu aux établissements du culte qui avaient leur siège dans le département de la Loire, biens parmi lesquels figurait la chapelle dont s'agit, et à la suite d'un décret du 20 décembre 1909 attribuant à l'hospice de Rive-de-Gier « les biens ayant appartenu à la fabrique de l'église Notre-Dame de cette ville et actuellement placés sous séquestre », le préfet de la Loire ordonna le 28

l'hospice de Rive-de-Gier qui avait été mis par le préfet de la Loire en possession d'une chapelle dépendant des biens de la fabrique de l'église Notre-Dame de Rive-de-Gier.

Par « édifices du culte » il ne faut pas entendre seulement le lieu où sont célébrés les offices religieux. Il est bien évident que les sacristies et tous les locaux accessoires restent à la disposition des catholiques. La jurisprudence l'a affirmé à diverses reprises : La Cour de Paris (1) a jugé que l'affectation cultuelle s'étendait à une chambre servant de sacristie bien qu'elle ne fut pas contiguë à l'église et ordonné en conséquence la démolition d'un mur construit par le département de

novembre 1910 d'expulser de la chapelle les occupants pour en donner libre possession à l'hospice ;

« Que le juge des référés, puis la Cour d'appel, saisis par le curé de la paroisse d'une demande tendant à être réintégré dans la possession de la chapelle se sont déclarés incompétents par le motif qu'ils n'auraient pas pu statuer sans apprécier des actes administratifs dont l'interprétation est réservée à l'autorité administrative ;

« Qu'il appartient au Conseil d'Etat de donner cette interprétation ;

« Qu'à cet égard les requérants auxquels la question de savoir si la commune est propriétaire de l'immeuble dont s'agit ou s'il appartient aux hospices est indifférente, ont au contraire intérêt à faire déclarer qu'aucune atteinte n'a été portée par le décret du 20 décembre 1909 aux droits de jouissance sur les édifices affectés à l'exercice du culte attribués aux fidèles par la loi du 2 janvier 1907 ;

« Qu'en effet ce droit primordial n'aurait pu être supprimé qu'en vertu d'une désaffectation prononcée selon les formes et dans les cas limitativement prévus par la loi ;

« Que le décret dont s'agit n'implique aucunement désaffectation comme l'a cru à tort le préfet.

« Qu'il est même sans valeur puisque à l'époque où il a été rendu, la loi du 13 avril 1908 était venue attribuer expressément aux communes les édifices affectés au culte lors de la promulgation de ladite loi de 1905 ;

« Qu'au surplus, à supposer régulière l'attribution faite à l'hospice la loi du 2 janvier 1907 a précisément spécifié que le droit de jouissance des fidèles s'applique à ceux des édifices consacrés au culte qui auront été par décret attribués aux établissements communaux de bienfaisance. »

(1) C. de Paris, 8 février 1912. R.I.C. 1912. 140.



la Marne dans la galerie reliant cette sacristie à l'église qui se trouvait être la cathédrale de Reims. De même, le Conseil d'Etat (1) a attribué au culte la jouissance d'une sacristie sise au rez-de-chaussée d'un presbytère et déclaré qu'un préfet commettait un excès de pouvoir en invitant la municipalité à comprendre ce local dans la location du presbytère.

Il a été jugé que la servitude d'affectation culturelle s'étendait à un grenier où était rangé le matériel servant aux cérémonies religieuses (2), au local où l'on déposait le charbon destiné au chauffage de l'église (3), et même à un jardin entourant l'édifice si la destination que pouvait lui donner la commune ou l'Etat était telle qu'elle eût troublé l'exercice du culte dans l'église (4).

La Cour de Lyon a dégagé la règle qui fixe l'étendue du droit de jouissance des fidèles et des ministres du Culte dans un arrêt du 23 octobre 1912 (5) : « l'article 5 (de la loi du 2 janvier 1907) déclare que les édifices affectés à l'exercice du culte continueront à être laissés à la disposition des fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion et les travaux préparatoires démontrent que la volonté du législateur a été de laisser ces édifices à la disposition des fidèles et des ministres du culte, pour qu'ils puissent y pratiquer leur religion après la séparation *dans les conditions où ils le faisaient antérieurement* ».

Ainsi les catholiques sont sans droit pour occuper des

(1) C. d'Etat 1^{er} août 1919. Lebon, 698.

(2) T. C. de Blois, 24 octobre 1907. R.O.D. 1908. 15.

(3) T. Civil de Blois, id.

(4) C. de Lyon, 23 octobre 1912. R.I.C. 1912. 140.

(5) C. de Lyon, id.

locaux qui antérieurement au 9 décembre 1905 n'avaient pas un usage cultuel. Il a été jugé par le Conseil d'Etat que le fait qu'une pièce dépendant de l'ancien presbytère a été aménagée pour servir de sacristie ne suffit pas, si elle n'avait pas cette destination avant la séparation, pour que fidèles et ministres du Culte en conservent la jouissance gratuite (1).

La servitude d'affectation cultuelle s'étend au mobilier des églises qui appartient aux communes ou à l'Etat soit que cette propriété remonte à une date antérieure à 1905, soit qu'elle résulte de la séparation. Dans ce dernier cas, ce mobilier proviendrait du patrimoine des établissements publics du culte ou de celui d'un particulier n'ayant pas exercé de revendication.

Le droit de jouissance des fidèles et des ministres du culte ne porte pas seulement sur les meubles dont ils font un usage constant, tels que bancs et chaises, mais aussi sur les objets d'art qui ornent les églises. Le caractère religieux d'un objet, en lui-même ou dans son usage, suffit à lui donner l'affectation cultuelle. On ne peut admettre qu'un meuble, qu'une statue, qu'un tableau soit enlevé, même d'une simple chapelle, pour être porté dans un musée sous le prétexte que ce transfert est d'un intérêt général. Ce serait d'abord une violation du droit des affectataires. De plus, cette mesure ne saurait présenter aucun intérêt général. Ce tableau accroché au mur d'une église, dans une atmosphère qui est celle de la scène qu'il représente, prend une expression de vérité et de vie intense. Transporté dans un musée, il

(1) Conseil d'Etat 15 novembre 1912 D. P. 1916. 3. 43.

Dans le même sens : 24 février 1919, LEBON, 73.

prendra avec son numéro cet aspect mort de la chose arrachée à son cadre naturel.

Nombre d'objets qui meublent actuellement les édifices religieux étant la propriété de particuliers échappent à la servitude d'affectation cultuelle. Ni les communes ni l'Etat ne se sont opposées à laisser disposer dans les églises leur appartenant ces objets à l'usage du culte. Le pourraient-ils d'ailleurs? Le droit de jouissance comporte la possibilité d'aménager les églises en y plaçant tout le mobilier utile pour la célébration des offices religieux ou pour la décoration intérieure de ces édifices. Une circulaire ministérielle du 19 août 1909 a conseillé aux municipalités de ne pas exiger que fussent retirés par leurs propriétaires les objets déposés dans les églises. Elle invitait cependant à les mettre en demeure soit par lettre recommandée, soit par acte extra-judiciaire d'avoir à enlever tout le mobilier qui avait été revendiqué après la séparation (1). Mais cette mesure avait simplement pour but de dégager la responsabilité des communes en marquant qu'elles n'assumaient point la garde et l'entretien d'objets ne leur appartenant pas.

SECTION IV

Etendue du droit des fidèles et des ministres du culte.

Il n'est accordé explicitement aucun avantage particulier aux ministres du culte qui, aux termes de l'article 5, § 1^{er} de la loi de 1907, jouissent de l'église comme les fidèles pour la pratique de leur religion. Cependant

(1) R.O.D. 1909. 556.

par le seul fait que c'est le culte catholique qui doit être exercé dans les églises, le prêtre a des prérogatives spéciales. L'exercice du culte catholique comporte une direction : dans la paroisse c'est celle du curé. Celui-ci doit donc avoir le pouvoir de prendre toutes dispositions pour assurer la célébration des offices et d'une façon générale, diriger les manifestations du culte.

Ce pouvoir s'affirme dans toutes les circonstances de la vie religieuse paroissiale.

L'accès à l'église. Droit aux clés. — Le droit de jouissance des fidèles et des ministres du culte leur permet libre accès dans les églises à toutes heures. Il n'appartient pas aux maires de réglementer l'exercice de ce droit et ils ne peuvent ordonner la fermeture des églises que si elle est rendue nécessaire soit en raison de troubles graves, soit parce que l'édifice menace ruine (1).

Si en dehors de ces circonstances, un maire prononçait la fermeture d'une église, le ministre du Culte ou un fidèle serait recevable à poursuivre l'annulation de son arrêté (2).

Pour jouir librement des édifices religieux, les affectataires doivent disposer des clés qui sont obligatoirement remises au curé. S'il ne les détenait pas, le prêtre pourrait difficilement exercer son ministère. Le voit-on, par exemple, alors qu'il doit d'urgence porter le viatique

(1) « La fermeture même momentanée d'une église affectée au culte ne saurait être ordonnée, sauf dans des cas exceptionnels tel que celui d'un péril imminent résultant de ce que l'édifice menace ruine, soit de ce qu'un trouble grave et imprévu, un incendie ou tout autre sinistre se serait produit dans l'intérieur de l'église. » Briand. Voir R.O.D. 1908 179.

(2) C. d'Etat 8 février 1908, R.I.C. 1908. 36.

à un malade, aller quémander à la mairie la clé de l'église. Aussi nul ne conteste le droit du curé à la possession de cette clé ; le directeur des cultes l'a admis (1).

Les tribunaux ont dès les premiers mois d'application de la loi de 1907 sanctionné ce droit qui s'étend aux clés des sacristies, du clocher et de toutes les dépendances de l'église (2).

Doit détenir ces clés le ministre du Culte désigné par l'évêque pour le service de la paroisse, quand bien même il n'habiterait pas la commune (3).

Sous le régime concordataire, le curé seul possédait les clés de l'église, sauf si le clocher n'avait pas d'entrée indépendante. Dans ce cas, le maire détenait une clé de l'édifice. Gaudry écrit dans son *Traité de la législation des cultes* que « la possession des clés d'un lieu appartient à celui qui a le droit d'en jouir » et que « le prêtre a seul la garde des choses saintes ». Ces deux raisons justifiaient pleinement le droit reconnu avant la séparation au curé. Aujourd'hui, cette question est réglée par l'article 52 du décret du 16 mars 1906 reproduisant dans son esprit et presque dans ses termes l'article 101 de la loi de 1884 : « Une clé du clocher est déposée entre les
« mains du président ou directeur de l'association cul-
« tuelle, une autre entre les mains du maire qui ne peut
« en faire usage que pour les sonneries civiles... et l'en-
« tretien de l'horloge publique. Si l'entrée du clocher

(1) Lettre de M. Tissier, directeur des cultes, à M. Brousse député, 2 mars 1907.

(2) T. civil de Mirecourt (référé), 12 septembre 1908, R.I.C. 1909. 174.

T. civil Bar-sur-Aube (référé, 10 octobre 1908, R.I.C. 1909. 174.

T. civil Chaumont (référé), 26 janvier 1909, R.I.C. 1909. 174.

(3) T. civil de Lons-le-Saulnier (référé), 28 mars 1908. R.O.D. 1908. 313.

« n'est pas indépendante de celle de l'église, une clé de « la porte de l'église est déposée entre les mains du « maire ». On pourrait objecter qu'en l'absence de toute Association cultuelle ce texte est inapplicable. Cependant, le Conseil d'Etat s'en est inspiré dans plusieurs décisions (1) suivant en cela les conclusions du Commissaire du Gouvernement, M. Chardenet, qui déclarait (2) : « Le droit de contrôle que possède le maire sur l'immeuble et les objets mobiliers qui le garnissent, en qualité de représentant de la commune propriétaire, ne saurait avoir pour effet d'enlever au ministre du Culte l'usage de l'église et de permettre au maire ou aux personnes qu'il autorise de pénétrer dans l'église en dehors des heures d'ouverture et sans que le ministre du Culte ait pu être averti ».

Souvent le clocher n'a pas d'entrée indépendante et dans la pratique les clés de l'église et de ses dépendances se trouvent entre les mains du curé, d'une part, et du maire, de l'autre. Celui-ci est sans droit pour prescrire que des clés seront remises au sonneur chargé des sonneries civiles et au préposé aux sonneries religieuses; il méconnaîtrait le droit du ministre du Culte à la garde de l'église et violerait l'article 52 du décret du 16 mars 1906 (3). De même si l'affectation au culte n'empêche pas la visite des édifices religieux classés, il n'est pas moins vrai que le maire commet un excès de pouvoir en lais-

(1) C. d'Etat 24 février 1912 (abbé Sarraalaongue), *LEBON*, 250.

C. d'Etat 20 juin 1913 (abbé Arnaud) *LEBON*, 716. *D. P.* 1914. 3. 9. En sens contraire C. de Bourges 16 juin 1909. *R.O.D.* 1909. 414.

(2) Conclusions de M. Chardenet dans l'affaire de l'abbé Arnaud, 20 juin 1913. *LEBON*, 716.

(3) C. d'Etat, 6 mars 1914. *R.I.C.* 1914. 121.

sant la clé d'un de ces édifices à un gardien municipal chargé de régler l'entrée des visiteurs (1).

C'est le curé seul qui fixe les heures d'ouverture et de fermeture de l'église (2). De nombreux arrêts ont consacré ce droit. En prétendant user de ses pouvoirs de police pour intervenir dans cette fixation, le maire commettrait un excès de pouvoir.

Qu'on ne dise pas que la faculté reconnue au curé constitue un obstacle à la jouissance des fidèles et que la liberté du culte est entravée. Cette jouissance ne peut s'exercer au mieux des intérêts de l'ensemble des paroissiens que si elle est réglementée par le curé qui a précisément pour charge de diriger l'exercice du culte dans la paroisse. L'Eglise a d'ailleurs toujours largement ouvert la porte de ses temples aux fidèles et elle approuve les exercices religieux, prières, chemins de croix, faits même en dehors du prêtre. Il n'y a donc pas à craindre une fermeture arbitraire de l'église par le curé. Et si d'aventure elle se produisait, les fidèles auraient un recours légal en plus du recours auprès de l'autorité ecclésiastique.

Usage de l'église et du mobilier. — Les fidèles et les ministres du Culte ont un droit de jouissance permanente et exclusive sur les églises. Doctrine et jurisprudence sont d'accord pour interdire aux propriétaires des édifices religieux d'en disposer pour tout autre usage. La loi par l'emploi des mots : « continueront à être laissés »... indique clairement qu'elle a voulu maintenir

(1) C. d'Etat, 3 mai 1918. LEBON. 409.

(2) C. d'Etat, 12 mars 1912, 11 février 1913. LEBON 392, 1 avril 1913. R.I.C. 1913. 133. 21 février 1912. LEBON 250.

la situation préexistante : or les églises ont toujours conservé sous le Concordat une affectation exclusivement cultuelle.

Aux heures d'ouverture fixées par le curé les fidèles entrent librement dans les édifices religieux. Cependant le ministre du Culte peut réserver à certaines heures une partie de l'église à un usage particulier : il interdira par exemple pendant le catéchisme l'accès d'une chapelle où il réunit les enfants.

L'affectation cultuelle du mobilier a-t-elle le même caractère d'exclusivité que celle de l'édifice qui l'abrite ? Quant aux objets dont la destination est strictement religieuse, il ne saurait y avoir de doute : vases sacrés, ornements sacerdotaux ne peuvent, c'est trop évident, être employés que par les ministres du Culte. Il est également certain que les cloches servent dans certaines circonstances à l'exécution de sonneries civiles. Les bancs et les chaises peuvent-ils également recevoir un usage profane ? Peuvent-ils être transportés hors des églises et mis, en dehors des heures d'exercices religieux, à la disposition d'organiseurs de réunions civiles ? Les tribunaux reconnaissent parfois aux communes et à l'Etat la faculté d'user exceptionnellement pour un but d'utilité générale des bancs et des chaises des églises à condition que l'exercice du culte ne soit pas gêné. Malgré cette réserve, on ne peut approuver une pareille jurisprudence. La loi ne distingue pas, sauf pour les cloches : elle met tout le mobilier à la disposition des fidèles et des ministres du Culte et rien ne permet de faire une différence entre l'affectation de l'édifice et celle des bancs ou des chaises.

La jouissance du matériel des services funèbres est de

même exclusivement réservée aux catholiques et il a été jugé que le curé ne pouvait pas être contraint de livrer ce matériel pour un enterrement civil (1).

L'entrée des églises est gratuite, sauf dans des circonstances exceptionnelles, telles que sermons de charité. Encore dans ce cas, une partie de l'édifice doit-elle rester d'accès libre. L'usage du mobilier est également gratuit. L'affirmation de cette gratuité a été maintes fois répétée par le Gouvernement : On la trouve dans la circulaire ministérielle du 1^{er} décembre 1906 et encore dans la lettre de M. Briand à M. Raoul Péret, député, ainsi conçue : « Tout fidèle a le droit de se refuser au paiement de toute taxe... et les sommes indûment payées de ce chef pourront donner lieu de la part des intéressés à une action en répétition » (2). Les tribunaux se sont toujours opposés à la perception d'une taxe pour l'usage des bancs et chaises dans les églises (3). La Cour de Cassation a rejeté le pourvoi d'un desservant qui avait été condamné au paiement de dommages-intérêts pour avoir fait apposer des marques sur les sièges et perçu un droit de location (4).

Dans la pratique, les fidèles paient leur place. Mais il est bien permis de considérer les sommes ainsi versées comme une rétribution pour l'officiant et non comme le coût de la location des chaises.

S'il est vrai qu'un curé outrepassé ses droits en louant

(1) Conseil de préfecture de la Charente-Inférieure, 26 octobre 1909. R.O.D. 1909. 470. Tribunal de paix de Houilles, 21 septembre 1911. T. civil du Mans, 15 juillet 1913. R.I.C. 1914. 42.

Voir sur cette question COLIN DE VERDIÈRE, R.I.C. 1909 p. 325 et s.

(2) Lettre du 27 octobre 1908.
(3) Cour de Poitiers, 25 mai 1909. R.O.D. 1909. 374. 24 décembre 1909. R.O.D. 1910. 178.

(4) Cass. civ. 15 juillet 1912. R.I.C. 1912. 203.

les sièges et en y faisant apposer des marques, le maire n'est pas autorisé à ordonner par arrêté que ces marques soient effacées et qu'aucune taxe ne soit plus perçue. Il appartient à la commune, si elle estime que les inscriptions portées sur ses bancs ou sur ses chaises et la perception d'une redevance pour leur occupation lui cause un préjudice, d'introduire une action en paiement de dommages-intérêts devant la juridiction compétente. Mais le maire ne peut pas dans l'intérêt du domaine privé de la commune ni en vue de régler l'usage du mobilier de l'église, user des pouvoirs de police qu'il tient de l'article 97 de la loi de 1884. Telle est la portée de l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat dans l'affaire de la commune d'Allaud'huy-Sausseuil en 1916 (1).

Il reste toujours permis au curé de faire des quêtes parmi les assistants aux offices. M. Maler (2) a prétendu que le produit de ces quêtes devait être versé aux propriétaires des églises en vertu d'un droit d'accession. On ne voit pas ce qui pourrait justifier une pareille restriction à la jouissance des catholiques. La disposition des édifices religieux a été donnée sans réserve aux fidèles et aux ministres du Culte pour la pratique de leur religion. Les quêtes qui y sont faites sont un des actes de cette pratique, puisqu'elles sont destinées à permettre au clergé de couvrir les frais du culte.

Toutes les observations qui précèdent sur la gratuité de l'usage du mobilier des églises ne s'appliquent qu'aux meubles appartenant aux communes, aux départements ou à l'Etat. Elles ne concernent pas, par exemple, les

(1) C. d'Etat, 4 août 1916. LEBON 354.

(2) *Le régime des cultes*, p. 114.

chaises que le curé peut avoir fait placer dans son église postérieurement à la loi de séparation.

Administration de l'église. — Dans sa circulaire du 1^{er} décembre 1906, M. Briand écrivait : « les affectataires sont sans droit pour accomplir aucun acte d'administration et à plus forte raison aucun acte de disposition ». La loi de 1907 n'a rien changé à cette situation. Sur l'impossibilité pour les catholiques occupant une église d'y faire aucun acte d'administration, quelques commentaires sont nécessaires.

Les affectataires (1) n'ont pas qualité pour entreprendre des réparations. Cela est incontestable, encore que cette incapacité n'ait guère de sanction pratique : Assignerait-on les fidèles et les ministres du Culte qui ont outrepassé leur droit, en paiement de dommages-intérêts ? il faudrait établir qu'un préjudice a été subi, or les travaux exécutés auraient, selon toute vraisemblance, accru la valeur de l'immeuble réparé ; il ne resterait donc que le préjudice moral. Le Maire prendrait-il un arrêté interdisant tous travaux aux occupants afin de poursuivre ensuite pénalement les contrevenants : vain calcul ! Cet arrêté serait dépourvu de sanction (2).

Sans droit pour ordonner des réparations, le ministre du Culte a, au contraire, des pouvoirs d'administrateur pour faire chauffer et éclairer l'église ; le prêtre achète du charbon, s'abonne à l'électricité, loue un compteur en dehors de toute intervention de la commune. Ce faisant il peut être considéré comme le gérant d'affaires des affectataires dont il administre et emploie

(1) Voir plus loin : *Les réparations aux églises*, p. 131.

(2) Cass. crim. 9 décembre 1911, R.O.D. 1912. 19.

les fonds. Cependant au regard des tiers c'est un simple particulier qui achète, s'abonne, loue et c'est contre lui seul que pourraient recourir les fournisseurs.

Droits de l'assistance publique. — La jouissance des fidèles et des ministres du culte est grevée d'une servitude particulière : les bureaux de bienfaisance ont le droit de faire des quêtes et de disposer un tronc dans les églises. Ce droit, suivant un avis du Conseil d'Etat du 26 novembre 1906 « procède de la loi du 7 frimaire, an V, qui crée ces bureaux et leur confie la personnalité civile, ainsi que de l'arrêté du 5 prairial, an X qui organise... cet appel direct à la charité publique ». C'est en vain que les bureaux de bienfaisance et l'assistance publique ont voulu parfois prélever le droit des pauvres sur la location des chaises dans les cérémonies solennelles avec chants et musique. Le Conseil d'Etat a toujours repoussé cette prétention quelque fut le prix des places et la publicité donnée à l'audition musicale, celle-ci n'étant que l'accessoire de l'exercice religieux (1).

Droit de police du curé. — L'exercice du culte dans les églises doit être organisé : une direction est nécessaire, elle ne peut appartenir qu'au curé.

Aux heures d'ouverture, les fidèles entrent librement dans les églises. Ils y prient seuls ou en groupe en toute indépendance. Leur droit d'usage n'est limité que par l'affectation même de l'édifice : ils ne doivent donc rien faire qui soit contraire aux règles de la religion catho-

(1) C. d'Etat 27 février 1903. D.P. 1904. 3. 77. 27 septembre 1912. D. P. 1912. 3. 14. 7 juin 1918. LEBON 1918. 556. — Sur cette question voir ESTAUNIER. *Aperçu général sur le statut de l'Eglise en France*, p. 74.

lique. Des exercices pieux en dehors d'un ministre du Culte sont licites, mais ils sont strictement limités aux prières et aux chants. L'Eglise permet en cas d'urgence de baptiser un enfant sans le ministère d'un prêtre; on ne peut cependant autoriser un paroissien à porter un nouveau-né sur les fonds baptismaux sans en aviser le curé. Moins encore la famille d'un défunt ne peut conduire le corps à l'église pour réciter devant lui des prières.

Le critérium des actes de jouissance licites pour les fidèles c'est qu'ils soient accomplis en plein accord avec le ministre du Culte. Un catholique qui enfreint une défense de son curé n'est plus en communion avec ses chefs religieux : il n'est plus par ce fait même membre de la communauté à laquelle la loi a donné l'usage des églises ; son droit de jouissance s'éteint.

Il suit de là que le ministre du culte a dans son église un droit de surveillance d'abord, de réglementation ensuite. Détenant tous les pouvoirs nécessaires pour assurer l'exercice du culte il dispose d'un véritable droit de police dont il use spécialement dans les réunions cultuelles.

Ces réunions sont publiques et les portes de l'église doivent rester ouvertes pendant leur durée. Elles n'exigent, depuis la loi du 28 mars 1907, aucune déclaration préalable. Par ailleurs, elles sont soumises à la loi du 30 juin 1881 : le maire peut donc y assister ou y déléguer un fonctionnaire chargé de veiller à l'ordre, qui, s'il se produit des troubles graves, peut dissoudre la réunion. L'intervention de la police municipale est prévue par le décret du 16 mars 1906 qui stipule qu'elle

doit s'exercer conformément à l'article 9 de la loi du 30 juin 1881 et à l'article 97 de la loi du 5 avril 1884. C'est donc le maintien de la situation antérieure à la séparation. L'article 97 de la loi de 1884 précise ainsi les attributions de la police municipale : « elle s'exerce dans les endroits où se font de grands rassemblements d'hommes, tels que... les églises ». Quant à l'article 9 de la loi de 1881, il permet aux autorités de dissoudre les réunions publiques soit en cas de collisions ou de voies de fait, soit sur réquisition du bureau, en l'espèce du ministre du Culte, puisque les réunions cultuelles sont dispensées de l'élection d'un bureau.

Les heures de ces réunions sont fixées par les prêtres. Nul empêchement ne peut être mis à la célébration des cérémonies religieuses qui traditionnellement ont lieu pendant la nuit : L'observation en a été faite au cours des débats devant le Parlement sans qu'aucune objection fut soulevée.

Aux termes de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905, les églises ne peuvent être le lieu de réunions politiques : se basant sur ce texte et arguant du caractère politique d'un sermon, les maires ont qualité pour traduire devant les tribunaux de simple police auprès desquels ils jouent le rôle du ministère public, les prêtres responsables.

Les tribunaux apprécient le caractère des paroles incriminées (1). Il est notable que les poursuites ne sont pas engagées contre le seul prédicateur, mais aussi contre le curé de l'église dans laquelle a été prononcé le sermon délictueux : il est donc bien reconnu au curé

(1) Tribunal correctionnel de Châteaudun, 10 juin 1909. R.O.D. 1909 378. Voir GILLES. *L'exercice public du culte catholique*, p. 48.

des pouvoirs de direction. Et en effet, il dirige l'exercice du culte et préside à ses réunions. Ainsi s'explique une des caractéristiques des réunions cultuelles : la formation d'un bureau n'est pas exigée. Elire un président qui exercerait la police de la réunion ? Du point de vue du dogme, ce serait inadmissible. Ce serait en outre inutile, car une personne est désignée pour assurer la présidence des réunions cultuelles : c'est le curé de l'église où elles se tiennent « qui possède tous les droits qui lui sont nécessaires pour assurer le libre exercice du culte dans les lieux où il est pratiqué (2) ».

L'étendue des pouvoirs du ministre du culte dans son église a été fixée par la doctrine et la jurisprudence qui ont dû suppléer à la loi.

Sous le régime concordataire, les pouvoirs de police du curé étaient basés sur l'article 9 des articles organiques : « Le culte catholique sera exercé sous la direction des archevêques et des évêques dans leurs diocèses et sous celle des curés dans leurs paroisses ».

La loi du 9 décembre 1905 a voulu ignorer l'organisation intérieure des cultes : elle ne pouvait donc rien dire des droits particuliers de leurs ministres. Mais rien n'a été changé par la séparation aux conditions dans lesquelles s'exerce le culte catholique : l'abrogation des articles organiques n'a pas eu pour conséquence d'enlever au curé ses pouvoirs. Aux termes mêmes de la circulaire ministérielle du 2 décembre 1906 « le culte continue à être exercé comme par le passé ». Une seule différence : sous le Concordat, le maire pou-

(1) Cass. 1^{er} décembre 1910. D. P. 1911. 1. 345.

vait sanctionner les ordres du prêtre en les reproduisant dans un arrêté. Cela ne lui serait plus permis aujourd'hui.

M. Tissier (1), M. Curet (2) et nombre d'autres auteurs reconnaissent au curé un droit de police intérieure dans son église. M. Crouzil (3) cite dans son *Traité de la police du culte* une lettre du préfet du Bas-Rhin datée du 21 septembre 1869, mais à laquelle la séparation n'a rien enlevé de son intérêt et ainsi conçue : « Le droit de police du curé dans l'intérieur de l'église dérive de la nature même des choses qui veut que la police de toute assemblée soit dévolue à son président. C'est sur ce principe incontestable et d'ailleurs universellement admis qu'est fondé le droit de police exercé par le Président du Sénat, par le Président de la Chambre des Députés, par le Président du Conseil général à l'exclusion du préfet... Ce droit de police doit également appartenir au curé, parce que seul il préside les Assemblées du culte ». Cela est vrai aujourd'hui comme avant la séparation de l'Eglise et de l'Etat. M. Bureau le démontre dans une note du *Dalloz* dont voici la brève analyse (4).

D'aucuns disent : « Depuis les lois de 1905 et 1907 les ministres du Culte n'ont plus à l'intérieur des églises un pouvoir quelconque de police à l'égard des fidèles. A quel titre auraient-ils ce pouvoir ? Comme personne revêtue d'une fonction, celle de ministre du Culte,

(1) TISSIER-SIREY 1908. 2. 273.

(2) CURET. *Les communes et les lois de séparation*, p. 136.

(3) *Traité de la police du culte*, p. 39. *Des droits du curé dans son église*, p. 31.

(4) Note sous l'arrêt Cass. 1. 2. 1910. D. P. 1911. S. 345.

propter personam? La loi ignore sa qualité. Comme personne investie d'un droit de jouissance sur l'église, *propter rem?* Le curé n'est qu'occupant dans les mêmes conditions que les fidèles qui sont devant la loi ses égaux ». M. Bureau répond : « Le législateur de 1905 a voulu ne rien changer aux conditions spécifiquement religieuses dans lesquelles s'exercent les cultes. Donc le desservant ou le curé d'une paroisse a nécessairement conservé les pouvoirs de direction et de police qu'il avait sous le Concordat ». M. Bureau ajoute cet autre argument : Toute religion organisée à des règles, une discipline que tous les fidèles font profession d'accepter. Cette règle, « *le culte est célébré sous la direction du prêtre qui dispose des pouvoirs nécessaires pour assurer son exercice* », doit être admise par quiconque se dit fidèle; qui ne l'admet pas, n'a pas droit à la jouissance de l'église.

La jurisprudence reconnaît aux ministres du Culte les pouvoirs constitutifs d'un véritable droit de police. La Cour de Pau s'en explique clairement en motivant ainsi son arrêt du 6 mars 1909 (1). « Attendu qu'il n'est pas douteux que l'exercice du culte a pour conséquence l'attribution aux curés et desservants de la police intérieure des temples; qu'il appartient à cet effet à ces derniers de déterminer les heures des offices et cérémonies, d'organiser les services religieux, d'en régler la tenue et de prendre par suite les mesures et les dispositions propres à garantir le bon ordre dans les églises ».

Sans aller jusqu'à qualifier droit de police les pouvoirs

(1) C. de Pau, 6 mars 1909. R.I.C. 1909 255.

du curé, la Cour d'appel de Montpellier (1) a jugé que le Parlement, en votant l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907 « a voulu que le culte se pratiquât comme avant la loi de séparation, qu'il n'a rien innové à cet égard ni permis aux fidèles de se substituer aux ministres du Culte pour régler le détail ou l'ordre des cérémonies religieuses.... Que cette règle est la seule conforme à la discipline et aux usages reçus de l'Eglise catholique ».

Les tribunaux décident qu'il appartient aux curés de fixer l'ordre et le détail des cérémonies religieuses (2), de désigner librement les prédicateurs, de réserver des places spéciales dans l'église à un chœur de jeunes filles (3), d'assigner une place aux enfants des écoles, d'inviter un paroissien à quitter un banc dont l'occupation lui a été interdite (4).

La Cour de Cassation (5) ne conteste pas « qu'il résulte des dispositions qui garantissent la liberté religieuse que les ministres du Culte possèdent tous les droits qui leur sont nécessaires pour assurer le libre exercice du culte dans les lieux où il est pratiqué et que dans cette limite et sous les réserves spécifiés par la loi dans l'intérêt de l'ordre public, ils exercent seuls ces droits »; mais elle s'élève contre la qualification de « droit de police » donnée aux pouvoirs des ministres du Culte et elle refuse d'appeler « curé » les détenteurs de ces pouvoirs.

Il est certain que le ministre du Culte n'a pas un

(1) C. de Montpellier, 25 juillet 1911. R.I.C. 1911. 269.

(2) C. Montpellier déjà cité.

(3) C. de Pau, 6 mars 1909, R.I.C. 1909. 255.

(4) Tribunal de Saint-Palais, 17 décembre 1909, R.O.D. 1910. 118.

(5) Cass. 1^{er} décembre 1910, 12 janvier 1911. R.I.C. 1911. 11 et 85.

« droit de police » au sens rigoureux de ces mots. Ainsi que le faisait remarquer le Procureur général Beaudoin « même sous l'empire de la législation concordataire, le prêtre ne possédait pas ce droit si le mot « police » est pris dans son acception juridique ordinaire. Le mot « police » désigne en effet cette partie de l'administration qui a pour objet spécial le maintien de l'ordre public, de la propriété et de la sûreté individuelle. Or le droit du curé était purement sacerdotal et ne comportait ni le pouvoir de dresser procès-verbal, ni celui de faire sanctionner par les magistrats les règlements intérieurs qu'il édictait ». Nul ne conteste que le ministre du Culte n'ait pas le pouvoir de contraindre lui-même les fidèles à se conformer à ses prescriptions, d'expulser un perturbateur ni d'interdire par la force l'accès de l'église à des manifestants. En pareils cas, il peut seulement requérir le maire d'exercer les pouvoirs qu'il tient de la loi de 1884 pour assurer l'ordre, ou poursuivre les délinquants devant le tribunal correctionnel, soit en déposant une plainte, soit en les citant directement.

La Cour de Cassation a estimé qu'en nommant « curé » un ministre du Culte, la Cour de Pau avait violé la loi, qui dit que « La République ne reconnaît aucun culte » et elle a cassé un des motifs de son arrêt du 6 mars 1909 : Ne reconnaissant pas le culte catholique, la République doit ignorer la hiérarchie ecclésiastique et donc les curés qui en sont membres. Ce rigorisme est exagéré. Le Conseil d'Etat plus libéral n'a jamais fait de pareilles chicanes de mot. Le commissaire du gouvernement, M. Chardenet, prenant des conclusions sur le pourvoi d'un ministre du culte devant le tribunal administratif

disait (1) : « l'abbé X... se présente à vous comme curé de la paroisse et dans ses observations sur le pourvoi, M. le ministre des cultes fait quelques réserves en déclarant que « le titre de curé est sans signification légale en l'état actuel de la législation ». Ce sont là des réserves que nous rencontrons bien souvent et que nous pourrions presque qualifier de pur style, car dans une décision récente vous les avez nettement écartées »....

Le Conseil d'Etat n'hésite pas davantage à dire que le curé assure la police de l'église. Dans son arrêt du 21 février 1912 (2) il déclare que le ministre du culte en a exclusivement la police intérieure, et dans un autre arrêt du 3 mai 1918 (3) : « ...Il appartient notamment à ces ministres d'assurer la garde et la police de l'église afin de permettre aux fidèles l'exercice de leur religion ».

Les pouvoirs des ministres du culte qui viennent d'être rappelés leur appartiennent exclusivement, mais non pas sans contrôle. Les fidèles, en cas de détournement ou d'excès de pouvoir de la part du curé, ont deux recours : l'un religieux devant l'évêque, l'autre légal qui se fonde sur l'article 1^{er} de la loi du 9 décembre 1905 : « la République... garantit le libre exercice du culte... » en même temps que sur l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907. C'est ainsi que la cour d'appel de Chambéry a admis la recevabilité de l'action d'un fidèle tendant à la réintégration dans l'église d'un banc enlevé par le curé (4).

(1) Conseil d'Etat, 28 juillet 1911. D. P. 1912.3. 33.

(2) Conseil d'Etat, 22 février 1912, LEBON, 250.

(3) Conseil d'Etat, 3 mai 1918, LEBON, 409.

(4) C. d'appel de Chambéry, 15. 11. 1921. *Docum. catholique*, 1922, p. 488.

L'Etat et les communes ne doivent rien faire qui puisse entraver l'exercice du culte dans les églises dont ils sont propriétaires. Dans la mesure où la jouissance des fidèles et des ministres du Culte n'en est pas troublée ou reconnaît toutefois qu'ils peuvent se servir de ces édifices pour l'affichage de placards administratifs.

Les règles de cet affichage sont restées les mêmes que sous le Concordat. Les affiches privées et notamment les affiches électorales ne peuvent pas être apposées sur les murs des églises (1). Aucune pénalité ne sanctionne cette prohibition sauf s'il s'agit de monuments classés, auquel cas une amende 25 à 1.000 francs sera infligée (2) ; mais le préfet, ou le maire sont en droit de faire lacérer ces affiches. Le curé peut-il agir de même ? Un propriétaire a le droit absolu de détruire les affiches placées sur son immeuble (3). La jurisprudence étend ce droit au locataire (4) et à l'usufruitier (5). Il semble difficile de ne pas appliquer la même solution au curé qui est en quelque sorte un usager. Son intérêt est évident. Les affiches provoquent des rassemblements parfois importants et bruyants susceptibles de troubler l'exercice du culte dans les églises.

Les placards administratifs sont au contraire régulièrement placés sur les murs des édifices religieux. Encore est-il nécessaire que le maire fasse connaître par un arrêté en quel endroit précis se fera l'affichage. Cependant sans arrêté préalable on appose sur les portes des

(1) Article 16 de la loi de 1881.

(2) Loi du 20 avril 1910.

(3) Art. 17, § 3 de la loi du 29. 7. 1881.

(4) Cass. 15. 11. 1884. S. 1885. 1. 286.

(5) Cass. 11. 11. 1882. S. 1883. 1. 140.

églises les documents relatifs aux expropriations dont la loi de 1841 prescrit l'affichage.

Une amende de 5 à 15 francs punit la lacération des placards officiels (1).

Les avis concernant le culte peuvent être affichés aussi bien à l'extérieur de l'église qu'à l'intérieur. Ils sont dispensés de timbre sous la seule condition qu'ils soient uniquement relatifs aux services religieux.

SECTION V

Les cloches.

Partie du mobilier des églises, les cloches sont, de par l'article 5 de la loi du 2 janvier 1905, affectées à l'usage du culte.

Cette affectation comporte deux restrictions :

D'une part, les catholiques n'ont pas la jouissance exclusive des cloches : dans des circonstances déterminées des sonneries civiles peuvent être exécutées.

D'autre part, l'abus des sonneries devant nuire à la tranquillité publique, les préfets et les maires ont pouvoir de les réglementer.

Ces diminutions du droit de jouissance des fidèles et des ministres du Culte sont basées sur l'article 27 de la loi du 9 décembre 1905 ainsi conçu : « Les sonneries de cloches seront réglées par arrêté municipal et en cas de désaccord entre le maire et le président ou le directeur de l'Association culturelle par arrêté préfectoral ».

(1) Art. 17 de la loi du 29. 7. 1881.

Les articles 50 et 51 du décret du 16 mars 1906 sont venus préciser les conditions de la réglementation (1).

Ces textes visaient les Associations culturelles.

En l'absence de ces groupements, on pouvait se demander comment seraient réglementées les sonneries.

Une circulaire ministérielle du 21 janvier 1907 expose que « à défaut d'Associations culturelles, pour succéder aux fabriques... il appartiendra au maire de régler les sonneries, conformément au droit commun, c'est-à-dire sous réserve des droits d'annulation ou de suspension qui sont conférés aux préfets par l'article 95 de la loi du 5 avril 1884 ». Chacun s'accorde à reconnaître que le refus des catholiques de se soumettre à la loi de 1905 n'a pu avoir comme conséquence une réduction des pouvoirs des maires. Quelques tribunaux de simple police qui s'étaient égarés dans l'opinion contraire n'ont pas été suivis et la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat ont condamné leur jurisprudence (2).

(1) Art. 50 : « L'arrêté pris dans chaque commune par le maire à l'effet de régler l'usage des cloches tant pour les sonneries civiles que pour les sonneries religieuses est, avant transmission au Préfet et au Sous-Préfet, communiqué au président ou au directeur de l'Association culturelle. Un délai de quinze jours est laissé à celui-ci pour former à la mairie, s'il y a lieu, une opposition écrite et motivée dont il lui est donné récépissé. A l'expiration dudit délai, le maire transmet au Préfet son arrêté qui, à défaut d'opposition, est exécutoire dans les conditions prévues par les articles 95 et 96 de la loi du 5 avril 1884. En cas d'opposition, il est statué par arrêté préfectoral ».

Art. 51 : « Les cloches servant à l'exercice public du culte peuvent être employées aux sonneries civiles dans les cas de péril commun qui exigent un prompt secours. Si elles sont placées dans un édifice appartenant à l'Etat, au département ou à la commune ou attribué à l'Association culturelle en vertu des articles 4, 8, 9 de la loi du 9 décembre 1905, elles peuvent en outre être utilisées dans les circonstances où cet emploi est prescrit par les dispositions de lois ou règlements ou autorisé par les usages locaux ».

(2) C. d'Etat, 7. 12. 1907. S. 1908. 3. 49 — 21. 12. 1907. R. O. D.

La procédure de conciliation instituée par la loi du 9 décembre 1905 dans son article 27 et par l'article 50 du décret du 26 mars 1906 (1) pour éviter tout litige qui pourrait naître de la réglementation des sonneries, n'est plus applicable aujourd'hui en l'absence d'Associations cultuelles. Les tribunaux ont dû résoudre les difficultés qui se sont présentées, bien souvent, dans la pratique. C'est donc, en définitive, la jurisprudence qui a élaboré les règles précises qui dominent les rapports du maire et des fidèles et ministre du Culte quant à l'usage des cloches.

Les décisions sont nombreuses qui ont été rendues en cette matière, tant par le Conseil d'Etat que par les tribunaux judiciaires.

Les sources des litiges expliquent cette dualité de juridiction : C'est tantôt un catholique, prêtre ou fidèle, qui se pourvoit devant le Conseil d'Etat en annulation d'un arrêté municipal ou préfectoral, tantôt des poursuites devant les tribunaux répressifs pour infraction à un arrêté, tantôt un ministre du Culte actionnant en paiement de dommages-intérêts un tiers qui a fait illégalement usage des cloches.

Jurisprudence du Conseil d'Etat et jurisprudence des tribunaux civils ont évolué non pas en parfait parallélisme, mais néanmoins dans un même sens libéral. Aujourd'hui les décisions des deux juridictions ont un caractère d'unité très net.

Avant de fixer les pouvoirs de réglementation de l'au-

1907. 315. Cass. 5. 8. 1908. R.O.D. 1909, 426. — 30 juillet 1908, R.O.D. 1909. 478.

(1) Voir note page 91.

torité administrative, les tribunaux ont dû répondre à une question subsidiaire.

Dans quelles formes cette autorité doit-elle agir?

Nous voulons dire :

L'ordre donné par un maire, en l'absence de tout arrêté, pour l'exécution de sonneries civiles ou pour l'interdiction de sonneries religieuses peut-il être considéré comme un acte administratif valant règlement? N'est-il au contraire qu'un simple fait personnel sans valeur réglementaire et comme tel dépourvu de toute sanction? Le maire ne peut-il ordonner ou interdire des sonneries que par arrêté?

La jurisprudence a marqué des hésitations. La Cour de Cassation a, à cet égard, rendu plusieurs arrêts équivoques et ambigus. Le Conseil d'Etat a annulé pour « excès de pouvoir » un simple ordre donné par un maire pour l'exécution d'une sonnerie, lui reconnaissant par le fait même le caractère d'acte administratif (1). Les Cours et les tribunaux se sont montrés incertains. En 1912 encore, la Cour de Paris jugeait que l'ordre donné par un maire de sonner les cloches de l'église communale à l'occasion d'obsèques civiles constituait un acte administratif par son essence même, qu'il ait été ou non l'exécution d'un arrêté (2).

Aujourd'hui la jurisprudence est fixée dans ce sens :

En l'absence d'arrêté, les prescriptions d'un maire ordonnant ou prohibant des sonneries sont de simples

(1) C. d'Etat, 8. 7. 1910. S. 1910. 3. 129.

(2) 29 octobre 1912, R.I.C. 1913, 69.

faits personnels qui ne comportent aucune obligation pour les administrés (1).

La décision du tribunal des Conflits du 28 janvier 1916 dégage très clairement cette règle :

L'abbé Thiney avait introduit une demande de dommages-intérêts contre un sieur Dompnier, maire de Cussangny qui, sans d'ailleurs avoir pris aucun arrêté, avait fait usage des cloches à l'occasion d'un enterrement civil. Le Conseil de Préfecture de l'Aube, le tribunal civil de Bar et la Cour d'Appel de Paris s'étaient successivement déclarés **incompétents**.

Le tribunal des Conflits attribuant compétence à la juridiction civile a motivé ainsi sa décision :

« Considérant d'une part, qu'il n'existe pas dans la commune de Cussangny de règlement municipal sur les sonneries de cloche..., qu'il suit de là que l'ordre donné par le maire... ne saurait être envisagé comme un acte administratif, mais constitue une simple voie de fait ou tout au moins un fait personnel dont les conséquences ne peuvent être appréciées que par les tribunaux judiciaires »....

Il y a d'autre part été jugé que la délibération d'un Conseil municipal ordonnant l'exécution de sonneries civiles était inexistante parce que prise en dehors des attributions de cette assemblée (2).

Il ne saurait donc y avoir de réglementation des sonneries de cloches que par arrêté.

(1) Dans ce sens : *T. des Conflits*, 4. 2. 1910. R.I.C. 1910, 173. — 22. 4. 10. R.I.C. 1910, 176. — 4. 6. 1910. S. 1910. 3. 129. — C. d'Etat, 1912. 7. 12. R.I.C. 1912. 255.

(2) Trib. civ., Narbonne, 3 mai 1909, R.I.C. 1909, 250.

Conditions de validité des arrêtés quant à la forme.

Sanctions de ces arrêtés. Voies de recours.

On fait des arrêtés un double classement.

On distingue au point de vue de la durée d'application : a) les arrêtés temporaires; b) les arrêtés permanents; au point de l'étendue de leur application : c) les arrêtés individuels; d) les arrêtés généraux.

Les arrêtés individuels doivent être notifiés aux intéressés, un simple avis verbal serait insuffisant (1).

Les arrêtés généraux doivent être publiés et affichés (2). La Cour de Cassation estime que la publication et l'affichage de ces arrêtés sont des formalités essentielles (3). Le Conseil d'Etat, moins respectueux de la forme, a jugé « que si la publication et l'affichage d'un arrêté attaqué étaient nécessaires pour qu'il devint obligatoire, l'inaccomplissement de ces formalités ne constituait pas un vice propre dudit arrêté et ne pourrait dès lors en motiver l'annulation pour excès de pouvoir (4) ».

Les arrêtés temporaires sont exécutoires dès leur publication. Au contraire l'exécution des arrêtés portant règlement permanent est suspendu pendant un mois pour permettre aux préfets d'en apprécier la légalité et l'opportunité. « Aux termes de l'article 50 du décret du 16 mars 1906 les arrêtés pris dans chaque commune par le maire à l'effet de régler l'usage des cloches, tant pour les sonneries civiles que pour les sonneries reli-

(1) Cass. Crim., 31 janvier 1891, D.P. 1891. 5. 453.

(2) Art. 96 de la loi du 5 avril 1884.

(3) Cass. Crim. 8. 2. 1908. R.O.D. 1908, 185.

(4) C. d'Etat, 20. 6. 1913. Lebon, 126 et dans le même sens : 24. 11. 1911. R.O.D. 1911. 593.

gieuses, ne sont exécutoires que dans les conditions prévues par les articles 95 et 96 de la loi du 5 avril 1884, c'est-à-dire après avoir été transmis au préfet ou au sous-préfet, lequel peut les annuler ou en suspendre l'exécution (1) ». Mais leur validité n'est pas subordonnée à une approbation expresse (2). Seule une condamnation explicite vaut annulation (3).

Les arrêtés légalement pris comporte des sanctions. L'article 471, § 15 du Code pénal punit d'une amende de 1 à 5 francs les contrevenants aux règlements légalement établis par l'autorité administrative ou aux règlements et arrêtés de l'autorité municipale.

La récidive est punie d'une peine de prison qui peut aller jusqu'à 3 jours aux termes de l'article 474 du Code pénal.

Ces sanctions s'appliquent aux seuls règlements et arrêtés légalement pris.... Qui appréciera cette légalité?

Trois recours sont possibles :

Le recours hiérarchique est purement gracieux. Il comporte deux degrés : C'est au préfet d'abord, au ministre ensuite que l'on demande d'annuler un arrêté ou tout au moins d'en suspendre l'exécution. L'autorité saisie annule, mais ne réforme pas. Son silence pendant quatre mois équivaut à un rejet de la réclamation.

Le recours pour excès de pouvoir s'exerce devant le Conseil d'Etat que toute personne ayant un intérêt direct et personnel peut saisir d'une demande en annulation d'arrêté. Efficace, cette procédure a l'inconvénient d'être

(1) C. d'Etat, 19. 3. 1910. R.I.C. 1910. 158.

(2) C. d'Etat, 20. 6. 1913. D.P. 1914. 3. 65

(3) C. d'Etat, 29. 7. 10. R.O.D. 1911, 304.

très longue. Elle doit être engagée à peine de forclusion dans les deux mois de la notification ou de la publication de l'arrêté dont d'ailleurs elle ne suspend pas l'exécution.

Un recours indirect s'exerce devant les tribunaux judiciaires :

Poursuivi devant un tribunal de simple police pour infraction à un arrêté, un prévenu peut contester la légalité de cet arrêté que le tribunal appréciera sauf recours devant la Cour de Cassation. Le Conseil d'Etat est d'accord avec le tribunal des Conflits pour reconnaître aux tribunaux de simple police pouvoir d'apprécier la légalité des règlements ou arrêtés (1).

Sans vouloir statuer sur l'exception d'illégalité soulevée par le prévenu, le tribunal peut surseoir à juger pour permettre de recourir au Conseil d'Etat en appréciation de validité de l'arrêté. Aucun délai de forclusion n'est opposable en pareil cas.

La légalité des arrêtés réglementant les sonneries de cloches, quant au fonds.

Les pouvoirs de réglementation des maires n'étant pas nettement délimités par les textes légaux, la jurisprudence a dû les préciser.

Pour les sonneries civiles, la tâche était simple.

Les tribunaux ont appliqué strictement l'article 51 du décret du 16 mars 1906 aux termes duquel la commune peut user des cloches dans trois cas :

(1) Trib. des Conflits, 5 mai 1900. S. 1902. 3. 86. C. d'Etat, 23 mars 1905. S. 1918. 3. 17.

1° Quant survient un péril commun qui exige un prompt secours;

2° Quand des sonneries civiles sont autorisées par les coutumes locales;

3° Quand elles sont prescrites par les lois et règlements.

La réglementation des sonneries religieuses était plus délicate.

On pouvait craindre que sous le prétexte d'assurer l'ordre et la tranquillité publics, des maires ne missent des entraves à l'exercice du culte. M. Briand, ministre des Cultes, voyait ce danger et il recommandait aux préfets dans sa circulaire du 21 janvier 1907 : « Vous tiendrez la main — l'usage des cloches pour les sonneries religieuses étant consacré en principe par la loi — à ce que la réglementation de ces sonneries n'aboutissent pas à leur suppression ou à leur réduction dans des conditions telles que la pratique de la religion se trouve entravée ».

Pour empêcher les abus, il fallait annuler les arrêtés pris en violation du droit des catholiques.

Les tribunaux trouvèrent la base légale nécessaire pour justifier ces annulations dans l'article 1^{er} de la loi du 9 décembre 1905.

« La République... garantit le libre exercice des cultes ».

La jurisprudence est très nombreuse dans cette matière.

Pour plus de clarté, il est utile de la diviser et d'étudier successivement : 1° les restrictions aux sonneries religieuses; 2° les sonneries civiles.

Réglementation des sonneries religieuses. — Le Conseil d'Etat a donné aux tribunaux judiciaires l'exemple du libéralisme.

Ces derniers, dans les premières années qui suivirent la séparation de l'Eglise et de l'Etat, sanctionnèrent systématiquement les arrêtés réglementant les sonneries sous la seule condition qu'ils fussent réguliers en la forme. La Cour de Cassation a jugé plusieurs fois ainsi, sans tenir compte de l'esprit sectaire qui avait inspiré les arrêtés soumis à son appréciation, tels ceux supprimant les sonneries de l'Angelus du matin et du soir (1) ou même sans distinction d'heure (2).

Le Conseil d'Etat au contraire annulait les arrêtés qui ne lui paraissaient pas avoir été dictés par le seul souci de la tranquillité publique. Cette préoccupation se retrouve dans de nombreux arrêtés (3).

Le libéralisme du tribunal administratif devait avoir une heureuse influence sur la Cour de Cassation :

Par un arrêt du 9 avril 1909 (4), la Chambre criminelle, abandonnant la jurisprudence jusqu'alors suivie par elle, reconnaissait la nécessité de concilier le désir d'ordre et de tranquillité avec le respect de l'exercice du culte.

Cependant dans l'appréciation de la légalité des arrêtés la Cour de Cassation est restée plus timide que le Conseil d'Etat : elle a validé la décision d'un maire qui, contrairement aux usages locaux, interdisait les sonne-

(1) Cass. Crim., 7. 12. 1907. D. P. 1909. 1. 161.

(2) Cass. Crim., 19. 12. 1908. R. I. C. 1909, 181.

(3) C. d'Etat, 12. 2. 1909. R. I. C. 1909, 189. — 30 juillet 1909. R. I. C. 1909, 367.

(4) R.I.C. 1909. 218. Dans le même sens : 1^{er} juillet 1909. S. 1910 154 et conclusions conformes de M. le conseiller ATTHALIN.

ries après 5 heures, du 31 octobre au 31 mars (1). De même elle a sanctionné la prohibition de l'usage des cloches avant le lever et après le coucher du soleil (2) ou la limitation à 4 minutes de la durée de ces sonneries (3).

Cette jurisprudence se justifie aisément :

La Cour de Cassation ne peut baser ses décisions sur des circonstances de fait. Or celles-ci seules permettent de déterminer si un agent administratif n'a pas usé de ses pouvoirs dans un but autre que celui pour lequel la loi les lui avait confiées; le maire qui prend un arrêté a-t-il pour seul souci d'assurer la tranquillité publique? Son dessein est-il au contraire d'entraver l'exercice du culte? Les tribunaux judiciaires n'ont pas pouvoir de le rechercher.

D'une brève formule, on caractérise leur compétence : ils connaissent des excès de pouvoir, mais non des *détournements de pouvoir*.

Le Conseil d'Etat au contraire tenant compte de toutes les circonstances de fait, peut rechercher quel sentiment a dicté au maire ou au préfet tel arrêté, la volonté de maintenir l'ordre ou le sectarisme anti-religieux. Il s'inspire des coutumes locales parce « qu'il résulte des travaux préparatoires que l'intention du législateur a été de respecter autant que possible les habitudes et les traditions locales (4) ». Ainsi il annule des arrêtés, soit qu'ils interdisent les sonneries avant 7 heures du matin

(1) 7 janvier 1910. R.I.C. 1910. 155.

(2) Cass. 12 mars 1910. R.O.D. 1911. 305.

(3) Cass. 30 juillet 1910. R.O.D. 1911. 216.

(4) C. d'Etat, 8 avril 1911. LEBON, 479.

et après 7 heures du soir et qu'ils prescrivent que leur durée sera de cinq minutes (1), soit qu'ils fixent cette durée à deux minutes (2), soit qu'ils limitent à deux sonneries le glas autorisé pour les enterrements (3), soit enfin qu'ils prohibent les sonneries de cloches en volée (4).

En sens contraire, le souci de l'ordre public a amené le Conseil d'Etat à rejeter une requête tendant à l'annulation pour excès de pouvoir d'un arrêté pris par le maire d'une commune de la zone des armées pour interdire pendant la durée des hostilités les sonneries après 18 heures (5).

L'usage des cloches, réglementé par le maire dans les conditions qui viennent d'être indiquées, appartient, de par l'article 5, § 1^{er} de la loi du 2 janvier 1907, aux fidèles et aux ministres du Culte. En fait, ces derniers seuls en disposent librement : Nul ne peut exécuter ou faire exécuter des sonneries sans leur autorisation; passer outre ouvrirait au profit des ministres du Culte un droit à des dommages-intérêts (6).

Seul qualifié pour ordonner des sonneries religieuses, le curé choisit le sonneur lui-même. Le maire peut en désigner un deuxième pour les sonneries civiles, mais il ne saurait imposer son choix au prêtre pour le service du culte.

Les sonneries civiles. — Les sonneries civiles ont été la

(1) C. d'Etat 30 décembre 1910, R.O.D. 1911. 178

(3) 17 mars 1911. R.O.D. 1911. 219

(2) 30 décembre 1910. R.O.D. 1911. 55

(4) 27 juin 1919, LEBON, 562.

(5) 21 juillet 1916. LEBON, 308.

(6) Voir plus loin page 103.

source de litiges nombreux dont seul le Conseil d'Etat connaît ; les arrêtés édictant l'exécution de ces sonneries ne peuvent être attaqués que par le recours pour excès de pouvoir devant le haut tribunal administratif (1).

Les maires ont souvent oublié que les cloches étaient affectées au culte et que l'usage civil n'en devait être qu'exceptionnel.

Rappelons les trois cas dans lesquels, aux termes du décret du 16 mars 1906 peuvent être exécutées des sonneries civiles :

1° Les cas de péril commun se limitent en temps normal aux incendies. Encore ne sonne-t-on pas partout le tocsin pour ce motif. C'est au contraire un usage général que l'annonce à son de cloche de la mobilisation.

2° Dans quels cas, l'emploi des cloches est-il prescrit par les lois et les règlements? Suivant M. le Conseiller d'Etat Mony (2) « on ne connaît qu'un texte qui ait prescrit la sonnerie, c'est le décret du 24 messidor, an XII, aujourd'hui abrogé, pour le passage du chef de l'Etat ».

3° La tradition veut que des sonneries civiles accompagnent les réjouissances de la fête nationale et dans quelques provinces des fêtes de saisons. C'est également un vieil usage de saluer à son de cloches le passage du chef de l'Etat. Ces coutumes doivent être respectées.

Les sonneries civiles sont strictement limitées à ces circonstances. C'est en vain que des maires ont pu prendre des arrêtés ordonnant des sonneries à l'occasion

(1) Cass. 7. 2. 1910. D. P. 1911. S. 127.

(2) Répertoire de droit administratif, BÉQUET S. 24, p. 273.

de la visite d'un membre du Gouvernement (1), à l'ouverture et la fermeture des bureaux de vote en période d'élection (2), à la veille ou au jour de fêtes locales (3), le Conseil d'Etat a annulé ces actes administratifs.

Il a déclaré illégaux des arrêtés prescrivant des sonneries pour les obsèques civiles (4), pour l'annonce des heures de classe, des repas, des séances du Conseil municipal (5). Sont également entachés d'excès de pouvoir la substitution de sonneries civiles à l'Angelus (6), l'autorisation pour toute personne de faire usage des cloches (7).

Il appartient au maire de désigner pour l'exécution des sonneries civiles tel proposé de son choix (8).

L'usage illégal des cloches ouvre au profit des ministres du Culte un droit à des dommages-intérêts. Cet usage leur cause un préjudice dont les tribunaux leur accordent réparation.

Sans doute, n'ordonnent-ils pas le paiement d'une forte indemnité, mais toujours ils affirment le principe du droit aux dommages-intérêts (9), le plus souvent en

(1) C. d'Etat 6 décembre 1918. LEBON 1096.

(2) 9 mai 1913, LEBON, 519.

(3) 6 mars 1914. LEBON 307. 23 juin 1922. *Docum. catholique* 1922, n° 159, p. 45.

(4) 14 novembre 1913. R.I.C. 1914. 102. — 17 mars 1911. R.A.C.C. 1911. 206. — 8 octobre 1911. R.O.D. 1912. 22. — 30 juillet 1909. R.I.C. 1909. 367. — 16 juin 1911. R.A.C.C. 1911. 208. — 29 juillet 1910. R.O.D. 1911. 304.

(5) 22 novembre 1912. R.I.C. 1913 78. — 26 mai 1911. R.O.D. 1911. 302. — 28 juillet 1911. R.A.C.C. 1911. 232.

(6) 2 septembre 1912. R.I.C. 1913. 77.

(7) 3 février 1911. R.I.C. 1912. 7.

(8) C. d'Etat 26 mai 1911. R.O.D. 1911. 302. — 28 juillet 1911. R.A.C.C. 1911. 232. — 4 juillet 1913 LEBON 797.

(9) T. C. Laon, 28 juin 1909. R.A.C.C. 1910. 53. C. d'Amiens, 9 mars 1910. R.O.D. 1910. 272. — T. C. Epinal, 17 mars et 25 mai 1910. R.A.C.C.

mettant à la charge du défendeur les dépens de l'instance. Celle-ci doit être engagée contre le maire et non contre le sonneur qui n'a fait qu'exécuter ses ordres et qui, s'il était mis en cause, devrait être renvoyé des fins des poursuites (1).

SECTION VI

Les actions qui sanctionnent le droit des fidèles et des ministres du Culte.

Possédant sur les églises un droit au sens le plus précis du mot, les fidèles et les ministres du culte disposent des actions qu'il comporte : ils revendiquent la jouissance de l'église si elle se trouve occupée par des tiers, ils actionnent en paiement de dommages-intérêts les auteurs des troubles dont souffre leur jouissance, ils se pourvoient en annulation des actes administratifs qui entravent l'exercice du culte.

Dans toutes ces hypothèses, les catholiques peuvent ester en justice. Les nombreux jugements ou arrêts qui ont déjà été rapportés montrent bien que la jurisprudence ne conteste pas ce droit qui appartient aux ministres du Culte (2) comme aux fidèles (3).

Tribunaux administratifs et tribunaux judiciaires ont

1910. 210. — T. C. Angoulême, 22. 12. 1908. R.O.D. 1909. 120. — T. C. Langres, 12 octobre 1911. R.O.D. 1912. 23. — T. C. Narbonne, 3 mai 1909. R.I.C. 1909. 250. — T. C. Angoulême, 22 juin 1910. R.O.D. 1910. 460. — C. Montpellier, 25 juillet 1911. — C. d'Etat, 21 mars 1919. *Documentation catholique* 1922, n° 157, p. 1516.

(1) T. C. Châtillon-sur-Seine, 12 juillet 1910. D. P. 1911. 2. 105.

(2) C. d'Etat 8 février 1908, déjà cité. C. de Pau, 27 juin 1910, déjà cité.

(3) Cass. civ. 4 novembre 1914. D. P. 1917. 1. 44.

également à connaître des litiges concernant la jouissance des églises. Pour la clarté de l'exposé, il sera traité successivement de la compétence des deux juridictions dans chacun des trois types d'actions que l'on peut rencontrer dans ce domaine : Attribution de jouissance, recours en cas de troubles de jouissance, recours contre les abus de la réglementation administrative.

1° *Attribution de jouissance.* — A s'en rapporter à un examen superficiel, on penserait que s'agissant de l'affectation d'édifices nationaux, départementaux ou communaux, la juridiction administrative dût seule être compétente. Il n'en est rien. Ainsi que le fait remarquer l'auteur d'un note parue au *Dalloz* (1) de 1908 lorsqu'un débat s'élève entre plusieurs personnes prétendant bénéficier d'un acte d'affectation, ce n'est pas la validité de cet acte qui est en jeu, pas plus qu'il n'y a à l'interpréter. Les tribunaux judiciaires qui seraient incompétents pour apprécier la validité d'un acte d'affectation et pour l'interpréter sont au contraire qualifiés pour juger quel est entre deux plaideurs le véritable affectataire et pour faire respecter ses droits.

Alors même qu'un préfet ou un maire aurait accordé à des particuliers ou à une association la jouissance d'une église, il appartiendrait aux tribunaux judiciaires d'attribuer cette jouissance à tels autres particuliers ou à telle autre association. En vain dirait-on que la décision du maire ou du préfet est un acte administratif dont les juges civils ne peuvent connaître. En pareil cas, le préfet et le maire n'agissent pas comme représentants

(1) DALLOZ 1908. 2. 89. Sous jugement de Clamecy du 8 août 1907.

de la puissance publique, mais seulement comme gérants du patrimoine national ou communal. « Les actes réglant la jouissance des biens de l'Etat, du département ou de la commune sont de la compétence judiciaire, alors même qu'ils sont passés en la forme administrative (1) ».

Cependant, quand une des parties qui revendiquent la libre disposition d'une église est un prêtre président une Association cultuelle constituée dans les conditions prévues par la loi de 1905 ne doit-on pas appliquer l'article 8 de cette loi : « Dans le cas où les biens attribués en vertu de l'article 4 et du § 1^{er} du présent article seront soit dès l'origine, soit dans la suite réclamés par plusieurs associations formées pour l'exercice du même culte, l'attribution qui en aura été faite par les représentants de l'établissement ou par décret, pourra être contestée devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux, lequel prononcera en tenant compte de toutes les circonstances de fait ».

Cette Association cultuelle a reçu les biens de la fabrique qu'elle a remplacée; la jouissance de l'église et des objets mobiliers en dépendant lui a été attribuée. Il semble qu'elle ne devrait en être dépouillée que par un recours en Conseil d'Etat contre l'acte administratif de dévolution et qu'à cette association, née de la loi de 1905, dans les délais que celle-ci a fixés, devrait être appliquée la procédure prévue par cette même loi (2). Mais c'est là une erreur. Lorsque le Parlement a voté l'article 8 de la loi de 1905, il a considéré les Associations cultuelles comme des groupements orthodoxes

(1) Note susdite DALLOZ 1908. 2. 89.

(2) Voir note sous arrêt Cass. civ. 5 février 1912. D. P. 1912. 1. 121.

susceptibles d'assurer dans les églises l'exercice du culte catholique.

Or les Associations qui peuvent maintenant revendiquer la jouissance des églises ne répondent pas à cette condition. Ce sont des groupements très différents de ceux qu'avait entendu créer le législateur de 1905. Ceux-ci devaient être canoniques. Ceux-là ne le sont pas. Aux uns l'article 8 de la loi de 1905 aurait été applicable. Aux autres il ne l'est pas.

Le litige qui oppose le prêtre orthodoxe à un prêtre directeur d'une Association cultuelle donc schismatique est dominé par la loi du 2 janvier 1907. Cette loi laisse à la juridiction civile le soin d'en connaître.

La Cour de Cassation et le Conseil d'Etat n'ont pas la même conception de la compétence des juridictions administratives et judiciaires dans les contestations portant sur la jouissance des églises. La Cour restreignant le champ d'action des tribunaux administratifs fixe d'une façon très précise les procès que ceux-ci doivent juger : ce seraient ceux qui diviseraient dans les conditions prévues à l'article 8 de la loi de 1905 plusieurs Associations se disputant la jouissance d'une église pour l'exercice du même culte. Hypothèse qui ne se réalise jamais ! La Cour de Cassation reconnaît par ailleurs que si la solution d'un procès en attribution de jouissance suppose l'appréciation ou l'interprétation préalable d'un acte administratif, le tribunal civil devra surseoir à statuer, cette appréciation ou cette interprétation appartenant à la juridiction administrative.

L'opinion de la Cour Suprême se trouve exposée dans les motifs de son arrêt du 4 novembre 1914 : « Si pour

le cas de réclamation par plusieurs associations formées pour l'exercice du même culte de biens attribués en vertu de l'article 4 et du § 1^{er} de l'article 8 de la loi de 1905, ce dernier article déclare que la contestation sera portée devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux cette disposition ne saurait être étendue en dehors de la situation spéciale en vue de laquelle elle est édictée;... les tribunaux civils sont compétents pour connaître de toute réclamation relative à l'affectation à l'exercice du culte des édifices et des objets mobiliers visés dans l'article 5 de la loi de 1907.... Toutefois en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, ils doivent surseoir à statuer si le litige comporte l'interprétation ou l'appréciation préalable d'un acte administratif (1) ».

Encore faut-il entendre ce que la Cour de Cassation nomme « acte administratif ». S'il n'est pas intervenu une décision exécutoire, il y a une simple voie de fait dont la connaissance appartient à l'autorité judiciaire (2).

Les tribunaux inférieurs en ont parfois jugé autrement (3). Mais leurs jugements d'incompétence, lorsqu'ils ont été déférés à la Cour Suprême ont été cassés.

Tout au contraire, le Conseil d'Etat étend sa compétence à tous les procès en attribution de jouissance, que les plaideurs soient des associations ou qu'ils soient des particuliers, à condition seulement qu'il s'agisse d'édifices appartenant à l'Etat, aux départements ou aux communes (4). Il apprécie les attributions de jouissance

(1) Cass. civ. 4 novembre 1914. D.P. 1917. 1. 44.

(2) Cass. civ. 5 février 1912. S. 1912. 1. 353.

(3) Cour de Lyon, 16 novembre 1911 S. 1913. 3. 174.

(4) Conseil d'Etat, 14 février 1913. S. 1913. 3. 99 et conclusions de M. CORNEILLE.

faite par l'autorité administrative et il nie que les tribunaux judiciaires puissent en connaître (1).

Lorsqu'un recours est exercé contre une attribution, le Conseil d'Etat peut seulement annuler celle-ci et non accorder au demandeur la disposition de l'édifice revendiquée. Cela dépasserait ses attributions. L'article 8 de la loi de 1905 lui donnait bien pouvoir de dire quel était entre plusieurs associations, le véritable affectataire. Mais cette faculté exorbitante du droit commun ne lui appartient que dans les conditions prévues par l'article 8. Or, aujourd'hui ces conditions ne peuvent pas se réaliser.

En fait, les actions exercées par les fidèles ou par les ministres du Culte revendiquant la jouissance d'une église tendent soit à l'expulsion d'un occupant sans droit, prêtre interdit le plus souvent, soit à la remise des clés de l'édifice religieux et dans ce cas le juge des référés est compétent en raison de l'urgence; il lui appartient même d'ordonner l'expulsion d'occupants qu'il estime sans droit à la jouissance de l'église.

Toute instance engagée par les fidèles et les ministres du Culte en application de l'article 5 de la loi de 1907 doit être dirigée non seulement contre le faux affectataire, mais aussi contre la commune ou l'Etat propriétaire de l'édifice revendiqué. Pour que ces derniers ne puissent pas par la suite former tierce-opposition, il est nécessaire que le jugement leur soit rendu commun. Les tribunaux ont d'ailleurs la faculté de prescrire d'office la mise en cause de la commune ou de l'Etat et cela même en appel (2).

(1) Conseil d'Etat 19 décembre 1919. LEBON, 932.

(2) C. d'appel Riom, 25. 11. 1908. R.I.C. 1909. 35. Application d'une

2° *Recours en cas de troubles de jouissance.* — Le caractère exclusif de l'affectation au culte des églises permet aux fidèles et ministres du culte d'actionner en dommages-intérêts devant les tribunaux judiciaires quiconque trouble leur jouissance.

Quelques tribunaux ont déclaré irrecevables des actions engagées à raison d'un simulacre d'enterrement fait, sur l'ordre d'un maire, dans une église (1), de la célébration d'offices par un prêtre interdit (2), de sonneries de cloches exécutées malgré la défense du curé (3).

Mais ces tribunaux sont précisément les mêmes qui ont contesté l'exclusivité du droit de jouissance des fidèles et des ministres du culte.

Leurs décisions datent des premières années qui suivirent la séparation de l'Eglise et de l'Etat. Aujourd'hui, une jurisprudence constante veut que les affectataires des églises reçoivent la réparation du préjudice que leur cause un simulacre de cérémonie religieuse pour un enterrement civil (4), des sonneries civiles illégales, l'entrée d'un convoi funèbre dans un édifice sacré malgré la défense du curé (5). La Cour de Cassation a approuvé plusieurs fois cette jurisprudence (6).

En dehors de l'exercice de leur action civile, il appartient aux ministres du Culte de poursuivre les auteurs

règle générale. Cass. req. 2. 8. 1876. D. P. 1877. 1. 224. Nancy. 3. 1. 1880. D. P. 1882. 2.110.

(1) Château-Chinon, 23 juillet 1908. S. 1908. 2. 277.

(2) Nérac 9 novembre 1907. S. 1908. 2. 275.

(3) Rodez, 14 février 1910. *Gaz. Pal.* 1-2 novembre 1910.

(4) Guinguamp, 28 juillet 1910. R.O.D. 1910. 36. C. de Pau, 27 juin 1910. R.O.D. 1910. 36.

(5) C. de Bourges, 16 juin 1909. R.I.C. 1909. 258.

(6) Cass. 5 février 1912. R.O.D. 1912. 80. — 17 juin 1914. D.P. 1919. 1. 36.

de trouble devant les tribunaux correctionnels, soit en déposant des plaintes, soit par citations directes.

3° *Récours contre les abus de la réglementation administrative.* — Il a déjà été exposé dans l'étude consacrée aux sonneries de cloches quels recours pouvaient être exercés contre les arrêtés municipaux ou préfectoraux. En même temps, une distinction a été établie entre les actes administratifs réguliers et les simples faits personnels des maires ou des préfets.

Nous ne revenons sur ce sujet que pour déterminer exactement l'étendue des pouvoirs respectifs du Conseil d'Etat et des tribunaux judiciaires dans l'appréciation des règlements ou arrêtés de l'autorité administrative. La concurrence des deux juridictions crée une situation délicate : la nécessité de respecter le principe de la séparation des pouvoirs rend assez difficile de préciser quels sont devant un arrêté municipal ou préfectoral les pouvoirs des tribunaux judiciaires : Ils ont qualité pour apprécier la compétence de l'agent duquel émane le règlement, l'observation des formes essentielles qui rendent celui-ci obligatoire et même la violation de la loi, lorsque cette violation peut se déduire de la teneur de ce règlement. M. le Conseiller Atthalin définissait dans ces termes (1) la compétence de la juridiction judiciaire à l'égard des actes administratifs : « En résumé il nous semble que vous (la Cour de Cassation) avez à exercer votre action dans un cadre bien déterminé. Vous refuserez toute sanction : 1° si l'administration n'avait pas

(1) Rapport sur arrêt de la C. de cass. du 1^{er} juillet 1909. Cité plus haut.

qualité et si la matière par son objet est en dehors de ses attributions; 2° si l'arrêté n'a pas été rendu et publié dans les formes voulues; 3° si l'arrêté envisagé en lui-même et indépendamment de toutes considérations extrinsèques viole la loi pour n'avoir pas concilié l'accomplissement des devoirs de police avec le respect du libre exercice du culte ».

Les pouvoirs du Conseil d'Etat sont plus étendus. En plus de l'appréciation permise aux tribunaux judiciaires il peut rechercher dans les circonstances de fait de chaque espèce, si l'auteur du règlement a mésusé de ses prérogatives, alors que la teneur du document ne suffit pas à faire ressortir l'abus. En d'autres termes, le Conseil d'Etat a mission de condamner non seulement les *excès de pouvoir*, mais aussi les *détournements de pouvoir*, le détournement de pouvoir étant le fait d'un agent de l'administration qui tout en accomplissant un acte de sa compétence et en suivant les formes prescrites use de son pouvoir discrétionnaire dans un but et pour des motifs autres que ceux en vue desquels ces pouvoirs lui ont été attribués. /

Certains auteurs estiment que les tribunaux judiciaires ont qualité pour apprécier les détournements de pouvoir comme toutes les autres illégalités : M. Crouzil (1) après M. de Lalande (2) observe qu'il n'y a pas deux légalités, une administrative, l'autre judiciaire et que les deux juridictions doivent offrir les mêmes garanties aux particuliers, nécessité d'autant plus impérieuse que le recours en Conseil d'Etat est onéreux et souvent

(1) *Le régime légal du culte catholique*, p. 171.

(2) *Revue de droit et de jurisprudence des églises séparées de l'Etat*, octobre 1919.

difficile à exercer en raison du délai de deux mois imparti pour attaquer un arrêté. Il est vrai qu'un prévenu peut toujours, si ce délai est expiré, demander au tribunal répressif, devant lequel il comparaît, de surseoir à statuer et porter devant la juridiction administrative un recours en « appréciation de validité ».

La Cour de Cassation dénie aux tribunaux judiciaires pouvoir d'apprécier les détournements de pouvoir (3); elle valide les arrêtés qui lui sont soumis s'ils ne sont pas nettement entachés d'excès de pouvoir (4).

Le tribunal des Conflits, dans deux décisions rendues les 22 avril et 4 juin 1910 (5) a fixé dans les termes suivants la compétence de la juridiction judiciaire : « Les arrêtés pris par le maire... sont des actes administratifs soumis au contrôle de l'administration et de la juridiction administrative et les tribunaux civils ne peuvent ni en apprécier la légalité ni faire échec à leur exécution »... L'application étroite et stricte de la règle ainsi énoncée conduirait les tribunaux judiciaires à sanctionner des prescriptions nettement illégales : il suffirait que l'agent dont elles émanent leur donnât une forme administrative régulière. »

Conséquence inadmissible à laquelle on échappe en

(3) Cass. 7. 2. 1910. D.P. 1911. 1. 127. Casse un arrêt de la Cour de Pau qui s'était reconnue compétente pour apprécier la légalité d'un arrêté ordonnant des sonneries.

(4) Voir pages 99 et 100 les décisions rendues en matière de sonneries de cloches. Dans certains cas la Cour de Cassation apprécie le détournement de pouvoir. C'est « lorsqu'il est particulièrement évident et ressort des termes mêmes de l'acte » (Dareste. *Les voies de recours*, p. 189). Dans ce sens : Cass. crim. 12 février 1903. B. cr. 63, p. 100. — 14 mars 1903 B. cr. 115, p. 187. — 14 janvier 1844, B. cr. 63, p. 19. — 3 mai 1912. D. cr. 245, p. 440.

(5) R.O.D. 1911. 247. S. 1910. 3. 129. D. P. 1911. 3. 41.

distinguant dans les actes administratifs illégaux un « *fait personnel détachable* » de ces actes et justiciable des tribunaux civils. Ainsi peut-on concilier la jurisprudence de la Cour de Cassation et celle du Tribunal des conflits.

De cette théorie du « *fait personnel détachable* », il résulte que si un prêtre ou des fidèles, troublés dans l'exercice du culte, engagent une action en paiement de dommages-intérêts, ils devront assigner le maire responsable comme simple particulier et non en qualité de maire. Il y a un fait personnel dont l'auteur seul doit répondre. Serait entachée d'illégalité la délibération du conseil municipal qui mettrait à la charge de la commune les frais du procès (1).

(1) C. d'Etat, 24 novembre 1911. R.O.D. 1911. 585.

CHAPITRE III

La conservation des églises. — Les réparations.

SECTION I : Rôle des propriétaires des églises. A, Classement. B, Dons ou legs affectés aux réparations. C, Obligation des propriétaires, état ou commune au regard des églises. D. Responsabilité dans les cas d'accidents causé par défaut d'entretien de ces édifices. — SECTION II : Participation des catholiques aux réparations. Les offres de concours. — SECTION III : Les réparations aux églises sont-elles des travaux publics.

SECTION I.

Rôle des propriétaires des églises.

Les principes de stricte neutralité religieuse sur lesquels le législateur de 1905 avait voulu fonder la séparation des églises et de l'Etat lui faisaient une obligation de mettre à la charge des cultes les réparations et l'entretien des édifices religieux. L'Etat et les communes en assumant ces frais auraient paru subventionner indirectement les cultes.

La loi de 1905 dans le dernier alinéa de son article 13 a donc stipulé : « les établissements publics du culte, puis les associations bénéficiaires seront tenus des réparations de toute nature ainsi que des frais d'assurances et autres

charges afférentes aux édifices et aux meubles les garnissant ».

Les Associations cultuelles étaient ainsi grevées d'une charge très lourde. Devant supporter seules tous les frais d'exercice du culte en raison de la suppression des traitements ecclésiastiques, elles étaient en outre privées du concours de l'Etat et des communes pour la réparation des églises. Afin de permettre à ces associations d'assurer l'exécution des travaux nécessaires, la loi les autorisait à constituer une réserve spéciale dont les fonds devaient être déposés (1) « en argent ou en titres nominatifs à la Caisse des dépôts et Consignations ».

Pour garantir les droits des propriétaires des édifices, l'article 28 du décret du 16 mars 1906 obligeait les Associations cultuelles à communiquer « les projets de grosses réparations....., un mois au moins avant leur exécution....., au préfet pour les édifices appartenant à l'Etat ou au département et au maire pour ceux qui étaient la propriété de la commune ».

Ici encore l'attitude des catholiques refusant d'appliquer la loi du 9 décembre 1905 déjoua les prévisions des législateurs.

La constitution d'associations du type de celles de la loi de 1901 ou la formation de contrats de jouissance auraient fait peser sur les fidèles et les ministres du culte les mêmes charges de réparation et d'entretien que devaient supporter les associations cultuelles (2). L'échec de la loi laissa en face des propriétaires des édifices religieux « un occupant à titre précaire sans titre juridique » suivant la

(1) Article 22 de la loi du 9 décembre 1905.

(2) Article 5 de la loi de 1907.

formule du gouvernement d'alors..... D'un simple occupant, on ne pouvait exiger l'entretien et la conservation des églises.

Tel est aujourd'hui la situation des édifices du culte : Nul n'a la charge de leur entretien ; les catholiques ont la jouissance des églises, mais rien ne les oblige à en assurer la conservation. Les communes ou l'État propriétaires n'ont pas plus cette obligation ; la loi les autorise à porter à leur budget des crédits pour les réparations, mais ces dépenses sont facultatives.

Il est cependant des édifices religieux dont l'entretien est à la charge des pouvoirs publics : ce sont les édifices classés.

A. *Le classement.* — La loi du 31 mars 1887 qui a institué le classement visait à la « conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt artistique ou historique ». A ce titre elle fut appliquée aux édifices religieux.

Mais le nombre d'églises classées était resté très faible. En 1905, suivant un parlementaire, M. Aynard, cinq à six mille édifices religieux présentant un indéniable caractère artistique en même temps qu'un intérêt historique n'étaient pas encore classés.

Quand vint en discussion le titre III de la loi de séparation, l'amendement suivant fut voté : « Il sera procédé à un classement complémentaire des édifices servant à l'exercice public du culte..... dans lequel devront être compris tous ceux de ces édifices représentant dans leur ensemble ou dans leur partie une valeur artistique ou historique ».

Le Parlement ne créait pas un classement nouveau, il

invitait seulement le Gouvernement à compléter le classement commencé par application de la loi de 1887. Rien n'est donc changé de la procédure instaurée par l'article 2 de cette loi : Le classement s'opère toujours soit par un arrêté du ministre des-Beaux Arts, soit par décret rendu dans la forme de règlement d'administration publique, avec dans le premier cas, la nécessité d'obtenir le consentement du ministre de l'Intérieur et même celui du maire s'il s'agit d'églises communales.

Classés, les édifices religieux sont entretenus, en partie tout au moins, avec les fonds spéciaux portés au budget des Beaux-Arts. Le montant en était avant la guerre d'environ 4 millions, 500.000 francs.

Le propriétaire d'une église classée conserve la faculté d'engager des dépenses pour sa conservation et même de recevoir à cet effet les sommes offertes par les fidèles. Mais l'exécution des travaux est subordonnée à l'autorisation du ministre des Beaux-Arts qui les contrôle et les surveille. La loi de 1905 rappelant la nécessité de cette autorisation, déjà édictée par la loi de 1887, prévoit une amende de 16 à 1500 francs en cas de contravention.

Le classement s'applique aussi aux meubles. En 1905, le Parlement prononça le classement d'ensemble des objets du culte, le ministre des Beaux-Arts devant dans le délai de trois ans procéder « au classement définitif de ceux de ces objets dont la conservation présenterait au point de vue de l'histoire ou de l'art un intérêt suffisant ». Passé le délai de trois ans, les autres objets devaient se trouver déclassés de plein droit. Le délai prévu fut prorogé à diverses reprises. Quand vint la guerre la Commission des Beaux-Arts n'avait pas terminé

ses opérations bien que plus de 14.000 pièces eussent déjà été classées.

Le classement donne un caractère d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité aux objets appartenant à l'Etat qu'il frappe. Quand à ceux qui n'appartiennent pas à l'Etat, ils ne peuvent être vendus ou échangés^f qu'avec autorisation du ministre des Beaux-Arts. Encore dans ces ventes les associations cultuelles, les communes, les départements, les musées et l'Etat ont-ils un droit de préemption. La loi stipule que le prix de vente sera fixé par trois experts que désigneront le vendeur, l'acquéreur et le Président du Tribunal civil (1).

Aujourd'hui encore le nombre des monuments religieux classés est faible. Beaucoup d'ailleurs ne le seront jamais, trop récents ou trop modestes pour retenir l'attention de la Commission des Beaux-Arts.

Le classement n'est donc pas un remède à l'inquiétante situation des églises dont personne n'a la charge.

B. Dons et legs affectés aux réparations. — En dehors des monuments classés certains édifices religieux sont obligatoirement entretenus par les communes.

Par donations ou par testaments les fabriques avaient parfois reçu antérieurement à la séparation des biens destinés à assurer la conservation d'une église. Les fabriques dissoutes, ces biens attribués aux communes n'en ont pas moins gardé leur affectation qui doit être respectée (2).

On ne saurait en effet prétendre qu'elle constitue une des charges pieuses ou cultuelles dont l'article 3 § 14 de

(1) Art. 17 de la loi du 9 décembre 1905.

(2) Circulaire ministérielle du 2 juillet 1908.

la loi de 1908 interdit l'exécution à l'Etat, aux départements et aux communes.

L'emploi de ces biens donnés ou légués à un usage autre que celui qu'avait voulu le donateur autoriserait toute personne intéressée, donc tous les fidèles, à se pourvoir devant le Conseil d'Etat en raison de l'inexécution des conditions du legs ou de la donation.

Les tribunaux ont été soucieux de faire respecter la volonté des donateurs. Dans une situation voisine de celle que nous venons d'examiner la Cour de Cassation a jugé que tel qui avait versé des fonds à une fabrique pour la construction d'une église était fondé à réclamer à l'Administration des contributions directes, séquestre des biens de la fabrique, la restitution de ces fonds (1).

On s'est demandé si en l'état actuel de la législation les communes pouvaient accepter des dons et legs destinés à assurer l'entretien et la réparation des églises. A une question écrite de M. Pouzin, député, le Ministre de l'intérieur a répondu : « L'article 5 de la loi du 13 avril 1908 permet aux communes d'engager les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation des édifices du culte dont elles sont propriétaires. L'article 3, § 14 de la même loi énumère les charges afférentes à des libéralités qu'il est interdit aux communes de remplir. Les termes de cette disposition législative ne peuvent s'appliquer à des charges d'entretien ou de réparation des églises. Il en résulte qu'une commune peut être autorisée à accepter un legs formulé comme il est dit ci-dessus (c'est-à-dire destiné à assurer la conservation de l'église) ». M. Pouzin ayant demandé si les fonds pourraient être spécialement

(1) Cass. 10 mars 1920, *Gaz. Pal.*, 1920. 1. 440.

affectés à des travaux à l'intérieur de l'église le ministre ajoutait : « Bien que la loi ne fasse aucune différence au point de vue de la conservation et de l'entretien entre l'intérieur et l'extérieur d'un édifice cultuel, il n'y a pas d'objection à ce que la commune utilise les fonds en question selon leur affectation spéciale, les mots « conservation » et « entretien » devant toutefois être pris dans un sens strict ainsi que l'indique la discussion de la loi et ne pouvant viser ni des travaux de construction ni des travaux d'embellissement. »⁽¹⁾

C. *Obligation des propriétaires des églises, Etat ou communes.* — Les églises sont rares dont la conservation est ainsi assurée par des fonds spéciaux. La situation de la plupart des édifices religieux est toute différente.

Au lendemain du vote de la loi du 2 janvier 1907 sur l'exercice du culte quand les catholiques eurent rejeté les associations de droit commun et les contrats de jouissance comme ils avaient repoussé les Associations Culturelles, on s'était demandé si les propriétaires des églises devraient supporter la charge des réparations à laquelle la communauté catholique n'était plus assujettie. ⁽²⁾ M. Briand, alors ministre des Cultes, dans une dépêche adressée au Préfet de la Seine exposa l'avis du Gouvernement. Il distinguait :

1° les réparations aux monuments classés ; elles s'imposent ;

2° les mesures à prendre en cas de péril pour la sécurité publique par application des articles 2 à 6 de la loi

(1) Les occupants ont seulement l'obligation « de ne pas préjudicier ni laisser préjudicier à l'église et aux objets la garnissant ». (Circ. Ministérielle du 1. 12. 1906).

(2) *J. O. Ch.* 2^e séance du 28. 6. 21., p. 2963, col. 2 et 3.

du 21 juin 1898. Elles ont également un caractère obligatoire ;

3° les réparations simplement utiles pour la conservation de l'édifice. Les dépenses engagées dans ce but sont facultatives ;

4° les frais de simple entretien ; il n'est pas permis aux communes de les assumer.

Des auteurs ont soutenu qu'après comme avant les lois de séparation les grosses réparations restaient une charge obligatoire pour les communes de par l'article 136, 12° de la loi du 5 avril 1884 qui dispose : « sont obligatoires pour les communes les dépenses suivantes : 12° les grosses réparations aux édifices communaux sauf, lorsqu'ils sont consacrés au culte l'application préalable des revenus et des ressources disponibles des fabriques à ces réparations et sauf l'exécution des lois spéciales concernant les bâtiments affectés à un service militaire. S'il y a désaccord entre la fabrique et la commune lorsque le concours financier de cette dernière est réclamé par la fabrique dans les cas prévus aux § 11 et 12, il est statué par décret sur la proposition du ministre de l'Intérieur et des Cultes » et que sanctionne l'article 149 alinéa 1 : « si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés par une dépense obligatoire ou n'allouait qu'une somme insuffisante l'allocation serait inscrite au budget par décret du Président de la République pour les communes dont le revenu est de trois millions et plus et par arrêté du préfet en conseil de préfecture pour celle dont le revenu est inférieur ».

Les tenants de la thèse exposée par M. Briand tirent argument de l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 qui

mettant les réparations à la charge des Associations Cultuelles aurait eu pour effet suivant eux d'en exonérer complètement et définitivement les communes.

Leurs adversaires répondent : L'hypothèse prévue par la loi de 1905 ne s'est pas réalisée, les Associations Cultuelles n'ayant pas été constituées : le texte visé devient donc sans application possible et ne modifie rien à la situation antérieure.

Ils ajoutent : avant la séparation les communes devaient assurer l'exécution des gros travaux dans les églises, il est bien naturel qu'elles restent soumises à la même obligation maintenant que les biens appartenant précédemment au culte leur ont été attribués.

La thèse de M. Briand est basée en outre sur l'article 44 de la loi de 1905 abrogeant l'article 136, 11^e et 12^e, de la loi municipale de 1884, qui mettait à la charge des communes les grosses réparations aux églises. Du fait de cette abrogation les communes seraient libérées.

Mais celle-ci ne porte-t-elle pas seulement sur la partie de l'article 136 qui prévoit la participation des fabriques aux dépenses de réparation des églises ? Si elle s'étend aux paragraphes 11 et 12 entiers, elle ne touche pas seulement les églises : elle dégage aussi les communes de l'obligation d'entretenir tous les édifices communaux sauf la mairie qui est visée spécialement par un autre article. Dira-t-on que la commune peut se dispenser de réparer les immeubles lui appartenant, écoles, postes, prisons ? Nul n'y songera. Pourquoi donc l'église seule parmi les édifices communaux ferait-elle exception ? Elle ne sert pas à tous les habitants ? D'autres immeubles présentent ce même caractère dont la conservation est

pourtant toujours assurée par les communes (1). L'école par exemple, au regard des familles qui confient leurs enfants à une institution libre.

La thèse de M. Briand a été consacrée par une nouvelle loi. Celle du 13 avril 1908 dont l'article 5 modifie ainsi la loi du 9 décembre 1905 : « L'Etat, les départements et les communes *pourront* engager les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation des édifices du culte dont la propriété leur est reconnue par la présente loi. »

A la différence de la note Briand ce texte reconnaît aux municipalités le droit d'inscrire au budget de la commune les frais d'entretien des églises. Le ministre avait prohibé ces dépenses estimant qu'elles constituaient une subvention déguisée au culte.

Le Parlement a été plus libéral.

Si clair que soit le texte qu'il a voté il s'est trouvé des préfets pour annuler les délibérations de Conseils municipaux votant des crédits destinés à l'entretien d'église. Le Conseil d'Etat les a formellement désapprouvés (2). Il a jugé en outre que la délibération affectant des fonds à l'entretien de l'église communale n'a pas à être confirmée par le préfet si elle n'entraîne la perception d'aucune recette extraordinaire (3).

Le tribunal administratif autorise les Conseils municipaux à inscrire au budget communal des crédits pour le gardiennage des églises qu'il considère comme une mesure d'entretien (4). Cependant il estime qu'il y a

(1) Voir RIVET, *R. O. D.*, n° 107, page 378.

(2) 10 novembre 1911, *R. I. C.*, 1911, 289; 13 décembre 1912, *D. P.* 1916.3.65.

(3) 2 mai 1913, *R. I. C.*, 1913, 169; 13 décembre 1912, *R. I. C.*, 1913. 170.

(4) 10 novembre 1911, déjà cité; 13 décembre 1912, déjà cité.

« subvention déguisée » au culte si le desservant est choisi comme gardien (1). De même est illégale l'acquisition par la commune d'objets exclusivement destinés au culte tels que linges ou ornements d'église (2). Les travaux d'embellissement, d'agrandissement ou de transformation ne rentrent pas davantage dans les prévisions de la loi du 13 avril 1908.

Autorisées à engager dans les églises des dépenses de réparation et d'entretien, les communes peuvent-elles aussi reconstruire un édifice religieux détruit ?

L'église d'Ancenis ayant été brûlée, la municipalité en vota la reconstruction. Le Préfet de la Loire-Inférieure annula cette délibération, qui selon lui était illégale, l'objet en étant une subvention déguisée. Le conflit entre la municipalité et le préfet fut porté devant le ministre qui approuva le fonctionnaire. La commune d'Ancenis exerça alors contre la décision préfectorale un recours en Conseil d'Etat. Sa requête fût rejetée (3). Mais l'arrêt, basé seulement sur la nécessité de faire approuver par le préfet la délibération de la municipalité, ne répond pas à cette question : les crédits destinés à la reconstruction d'une église sont-ils une subvention prohibée ? Pour motiver sa décision le Conseil d'Etat n'a pas repris l'argument développé par le ministre : illégalité du vote des crédits. De ce silence que faut-il conclure ? Un jurisconsulte (4) a pensé que le tribunal administratif avait implicitement refusé de déclarer illégal le vote de crédits pour la reconstruction de l'église d'Ancenis. Cette opinion

(1) 26 juin 1914, *R. I. C.*, 1915, 8.

(2) 11 juillet 1913, *R. I. C.*, 1913, 201.

(3) C. d'Etat, 1^{er} juillet 1910, *R. O. D.*, 1910, 429.

(4) Article signé Testis, *R. O. D.*, 1911, 353.

paraît juste : si les juges avaient vu dans le vote du Conseil municipal d'Ancenis une subvention prohibée, ils n'auraient pas manqué d'en faire mention dans leur arrêt, car c'eût été un élément déterminant, au lieu de motiver seulement leur décision par la nécessité de l'approbation préfectorale.

On est ainsi amené à conclure que l'article 5 de la loi de 1908 n'autorise pas seulement les dépenses d'entretien et de conservation proprement dites mais aussi, en élargissant cette idée de conservation, les dépenses de reconstruction.

Il resterait que l'autorisation du préfet serait nécessaire pour engager ces dépenses. Encore faut-il distinguer :

Aux termes de l'article 68, § 3 de la loi du 5 avril 1884 les reconstructions entières ou partielles ne sont soumises à la nécessité de l'autorisation administrative que lorsque « la dépense totalisée avec les dépenses de même nature pendant l'exercice courant dépasse la limite des ressources ordinaires et extraordinaires que les communes peuvent se créer sans autorisation spéciale ». Que doit-on entendre par « dépenses de même nature » ? Ce serait suivant l'avis du ministre de l'Intérieur, tous les crédits destinés à des reconstructions aussi bien partielles qu'entières. Si dans les cas prévus par l'article 68 de la loi de 1884 le préfet refusait son autorisation, soit explicitement, soit en ne faisant pas connaître sa décision dans le mois qui suivrait l'envoi de la délibération du conseil municipal il appartiendrait à celui-ci de se pourvoir devant le ministre de l'Intérieur (1).

L'article 5 de la loi du 13 avril 1908 semble bien

(1) Article 69 de la loi de 1884.

exclusif de toute obligation pour les communes de réparer leurs églises. En dehors d'un arrêt du Conseil d'Etat rendu dans une espèce particulière sur la question de savoir si après incendie la commune *devait* employer l'indemnité d'assurance à reconstruire l'église (1), les décisions judiciaires sont unanimes : les réparations sont facultatives (2).

Cependant il reste toujours vrai, comme l'a reconnu M. Briand dans la dépêche précitée (3), que les travaux nécessaires pour assurer la sécurité publique sont obligatoires. Mais pour prévenir tout accident deux solutions s'offrent : faire réparer ... ou fermer, puis démolir.

Il est donc certain que dans l'état actuel de la législation il n'est pas possible de contraindre les communes à réparer leurs églises.

Du point de vue catholique comme du point de vue national c'est là une situation inadmissible.

La loi impose aux communes une servitude frappant les édifices religieux qui sont leur propriété : l'affectation au culte. Mais en même temps elle leur offre cette échappatoire : les municipalités refusant l'exécution de tous travaux de réparation, les églises deviendront dangereuses pour la sécurité publique ; elles seront désaffectées.

Il faut cependant reconnaître que beaucoup de communes font réparer leurs églises. En 1910 avant le

(1) Voir affaire de l'église de Morée, page 144 et s.

(2) C. d'Etat 26 mai 1911, *R. O. D.*, 1911, 306 (Affaire de l'église de Mézeriat) : « l'article 136 de la loi du 5 avril 1884 qui mettait les grosses réparations à effectuer aux édifices du culte à la charge des communes a été abrogé par l'article 44 de la loi du 9 décembre 1905 et la loi du 13 avril 1908 en autorisant les communes à engager les dépenses nécessaires à l'entretien des églises n'a pas fait revivre l'obligation que leur imposait la loi de 1884 ».

(3) Voir pages 121, 122.

Congrès des Maires de France, tenu à Paris, nombre de municipalités de grandes villes, en réponse à un questionnaire qui leur avait été adressé, déclarèrent assumer cette charge; ainsi : Amiens, Toulouse, Rouen, Nice, Marseille, Roubaix, Bordeaux, Saint-Etienne, Rennes, Grenoble, Nancy.

A ce même congrès les maires exprimèrent leurs doléances et presque tous demandèrent des modifications au statut actuel des édifices religieux; toutes tendaient à décharger les communes du fardeau des réparations. Dans cet esprit, fût reprise par M. Delanoue, maire de Melun, la proposition faite à la Chambre par M. Augagneur qui, non par libéralisme, mais dans l'intérêt des communes voulait donner aux catholiques la propriété des églises. Cette mesure ne pouvait satisfaire personne: les catholiques en particulier ne pouvaient accepter les charges que comportait pareil don que si on leur donnait les moyens d'y subvenir. Presque unanimes les maires reconnurent l'impossibilité d'imposer aux occupants les grosses réparations.

Le Congrès adopta les conclusions de son rapporteur, le maire de Lyon, M. Herriot, et le vœu suivant fût voté : « Les grosses réparations devront rester facultatives pour les communes. On devra laisser les municipalités juges des contingences pour apprécier s'il faut réparer ou démolir. Les réparations d'entretien seront obligatoires pour les occupants auxquels la jouissance sera enlevée s'ils ne réparent pas ».

L'adoption de ces mesures, loin de remédier au danger de désaffectation des églises, eût rendu plus précaire la jouissance des catholiques.

D. *Responsabilité en cas d'accident.* — Si les communes n'ont pas l'obligation d'assurer l'entretien et la conservation des églises qui sont leur propriété, elles n'en sont pas moins responsables des accidents que peut causer le mauvais état de ces immeubles. L'article 1386 du Code civil leur est applicable qui stipule « le propriétaire d'un bâtiment est responsable du dommage causé par sa ruine lorsqu'elle est arrivée par une suite du défaut d'entretien ou par le vice de sa construction ».

Les tribunaux ont fait l'application de ces dispositions aux litiges qui leur ont été soumis. L'affaire de Monséguir offre le plus récent exemple des décisions du Conseil d'Etat dans cette matière. Un enfant, le jeune Brousse, avait eu une jambe brisée dans une église par la chute d'une vasque servant de bénitier. Une instance en paiement de dommages-intérêts fût engagée par les parents de la victime contre la commune de Monséguir devant le Conseil de préfecture de la Gironde. Par arrêté du 2 juin 1911, une indemnité de 10.000 francs fût allouée aux demandeurs. La commune ayant porté l'affaire devant le Conseil d'Etat, l'arrêté du Conseil de préfecture fût annulé par ce que l'accident était dû à une faute de la victime. Le principe de la responsabilité de la commune dans les accidents causés par l'insuffisance d'entretien ou le vice propre de l'immeuble (1) n'était pas contesté.

La situation des catholiques occupants les églises est à cet égard plus favorable que ne l'était sous le Concordat celle des fabriques. Elles avaient la charge des dépenses d'entretien et par suite leur responsabilité était

(1) Conseil d'Etat, 10 juin 1921 ; *Docum. cath.*, 1921 p. 661.

engagée dans les accidents dus au mauvais état des églises(1).

Quels tribunaux sont compétents pour connaître des actions en responsabilité engagée, à la suite d'accidents, contre la commune ?

Dans l'affaire de Monségur la commune avait soutenu devant le Conseil d'Etat l'incompétence de la juridiction administrative. Les églises faisant partie du domaine privé c'était, suivant le pourvoi, les tribunaux judiciaires qui devaient connaître de la demande de la famille Brousse. Le commissaire du Gouvernement, M. Corneille, conclut que les réparations faites dans un édifice religieux étant des travaux publics, l'appréciation des dommages causés par leur inexécution appartenait aux tribunaux administratifs. Conformément à ces conclusions le Conseil d'Etat déclara « que les travaux exécutés dans une église pour le compte d'une personne publique dans un but d'utilité générale conservent le caractère de travaux publics et que les actions dirigées contre les communes à raison des dommages provenant du défaut d'entretien des églises rentrent dans la compétence du Conseil de préfecture comme se rattachant à l'exécution ou à l'inexécution d'un travail public ».

SECTION II.

La participation des catholiques aux réparations des églises.

A la séance du 4 novembre 1907, M. Briand, interpellé

(1) Aff. Vally et fabrique de Sainte-Eustache de Paris, T. C. Seine, 28 janvier 1890, *Bulletin des lois civiles ecclésiastiques*, 1890 p. 20.

par M. Aynard, faisait appel aux catholiques dans ces termes :

« Est ce que pour l'entretien des édifices, les fidèles ne seront pas appelés à faire des efforts ? C'est leur maison, c'est leur clocher, c'est un bien qu'ils vénèrent. Est-ce que véritablement la faillite de la religion catholique sera prononcée par les catholiques eux-mêmes ? Est-ce qu'ils se désintéresseront de la conservation de ces édifices qui sont sacrés pour eux ? »

Ces exhortations auraient été inutiles si les catholiques avaient eu la certitude de n'être pas une fois encore victimes d'une spoliation. Ils avaient au cours des siècles su donner à l'Eglise plus de richesses qu'elle n'en avait besoin pour conserver ses temples. Ces richesses ont été confisquées. Qui garantit aux fidèles que l'église qu'ils feront réparer à leurs frais ne sera pas désaffectée dans quelques années ?

Mais, sans même chercher à aussi voir loin, il faut se demander si les catholiques désireux d'assurer la conservation de leur église disposent de moyens légaux leur permettant d'atteindre ce but.

Ils peuvent, cela n'est pas contestable, faire eux-mêmes exécuter des réparations de peu d'importance. Sous le Concordat les fabriques devant entretenir les églises; les marguilliers et spécialement le trésorier veillaient à ce que les travaux nécessaires fussent bien et promptement faits.

Ils pourvoient seuls aux réparations locatives et autres dont le coût n'excédait pas 50 ou 100 francs suivant l'importance de la paroisse. Les travaux plus importants, jusqu'à 100 francs pour les petites paroisses et

200 francs pour les autres étaient prescrits par les Conseils de fabrique. Au-dessus de ces chiffres l'autorisation préfectorale ou ministérielle était nécessaire.

Le décret du 30 décembre 1809 qui instituait cette réglementation a été abrogé. Les catholiques n'ont plus aujourd'hui aucun pouvoir d'administration sur les églises.

Néanmoins le curé est toujours en droit de prendre les mesures de détail destinées à assurer la paisible jouissance des fidèles : faire poser des vitres, remplacer une serrure etc. D'une façon générale il lui appartient de faire exécuter sans autorisation de la municipalité toutes les réparations qualifiées " locatives " (1).

Si des travaux plus importants étaient faits en dehors des représentants de la commune qu'advierait-il ? Des dommages-intérêts ne pourraient pas être alloués au propriétaire de l'église s'il n'apportait pas la preuve d'un préjudice, preuve bien difficile. Aucune sanction ne serait exercée, à moins qu'il ne s'agisse d'un édifice classé, alors même qu'un arrêté aurait été pris pour interdire tous travaux. La Cour de Cassation a jugé qu'un tel arrêté ne constituait pas un règlement de police et qu'il ne pouvait servir de bases à des poursuites devant les tribunaux de simple police (2).

Quoiqu'il en soit il reste que les catholiques ne doivent pas réparer eux-mêmes leurs églises. Pour leur permettre d'en assurer la conservation l'Etat leur propose une procédure administrative : les offres de concours.

(1) MOYE, *Situation juridique des ministres du culte catholique*. (*Revue critique* 1910.1).

(2) C. de cass., 9 décembre 1911, *R. I. C.* 1912.56.

Déjà en 1907, M. Briand les engageaient à l'employer :

« Leurs offres de concours (des catholiques), leurs souscriptions se produiront peu à peu dans les communes : on les recevra, elles serviront à entretenir l'église et c'est bien naturel puisque l'église est affectée au culte... Déjà dans un certain nombre de paroisses les fidèles se colisent comme ils le faisaient autrefois, ils font des souscriptions, des offres de concours et ils en remettent le montant à la municipalité en disant : « Affectez cette somme à des travaux urgents pour la conservation des édifices cultuels ». »

Ce serait donc par la procédure administrative de l'offre de concours que les catholiques pourraient assurer en toute certitude la conservation de leurs églises.

La procédure d'offre (1). Elle peut être employée par toute personne ayant la libre disposition de ses biens, sans qu'il soit nécessaire d'habiter la commune à laquelle appartient l'église à réparer.

Un particulier ou un groupe s'offre à fournir une somme d'argent ou à contribuer à un travail. Ils communiquent cet engagement à l'Administration; aucune forme particulière n'est exigée, une simple lettre missive est suffisante ou même l'inscription sur une liste de souscription; tant que l'Administration n'a pas accepté l'offre le contrat n'est pas lié et le pollicitant peut retirer sa proposition; l'acceptation donnée, le contrat est formé. La jurisprudence admet que l'acceptation peut intervenir après le décès de l'offrant si ses héritiers n'ont pas rétracté l'offre (2).

(1) Voir sur cette question, RIVET, *R. O. D.* 1910.441, COLIN DE VERDIÈRES, *R. I. C.* 1910 235.

(2) Conseil d'Etat, 26 juin 1908, *R. A. C. C.*, 1908.264.

Si l'administration n'exécute pas le travail en vue duquel l'offre a été faite il ne sera pas possible de l'y contraindre. On pourra seulement obtenir la restitution des sommes versées (1) et peut-être encore des dommages-intérêts (2).

La nature du contrat paraît, de prime abord, être celle de la donation ; cependant la jurisprudence le considère comme un contrat commutatif, le pollicitant devant retirer de son engagement un avantage sous la forme d'une jouissance de l'objet auquel s'applique l'offre. Ainsi peut-on dispenser l'offre de concours des formalités des donations qui exigent un acte notarié, en même temps qu'on évite un droit d'enregistrement très élevé. Il est parfois difficile de déterminer si un acte constitue une donation ou une offre de concours : il n'y a, en tout cas, offre de concours que s'il existe un avantage représentant la contre-partie de l'offre. La cours de Cassation en a ainsi décidé dans un arrêt de 1911 (3).

L'offre de concours, en matière de travaux communaux, doit être acceptée par le maire après délibération du Conseil municipal ; si, comme cela se produira presque toujours, cette offre est faite sous condition l'autorisation préfectorale sera nécessaire (4).

La commune peut refuser l'offre de concours. Aucun texte ne permet de lui en imposer l'acceptation. Cette lacune de la loi n'a pas passé inaperçue au Parlement : le 13 novembre 1907, M. de Villebois-Mareuil présentait

(1) Conseil d'Etat, 26 novembre 1890, *D. P.* 1892.3 64. — 13 avril 1894, *D. P.* 1895.3.563. — 15 janvier 1892, *D. P.* 1893 3 51.

(2) Conseil d'Etat, 18 novembre 1892, *Lebon*, 786, *D. P.* 1894.3.511.

(3) Cass. civ. 8 novembre 1911, *Gaz. trib.*, 17 décembre 1911.

(4) Article 68, 8° de la loi du 5 avril 1884.

à la Chambre un amendement obligeant les municipalités à accepter les offres de concours. Cet amendement fût retiré après avoir été combattu par M. Briand comme portant atteinte à l'indépendance des communes et comme inutile : « Ces souscriptions, ces offres de concours sont absolument légales d'après la législation existante. Par conséquent il n'y a pas à prévoir qu'une difficulté puisse être opposée aux offres des souscripteurs et entraver leur bonne volonté », déclara M. Briand.

L'expérience a prouvé que M. Briand était trop optimiste. (1). M. Colin de Verdière (2) écrivant dans la *Revue des Institutions culturelles* conseille aux catholiques de se pourvoir en justice si leurs offres de concours sont refusées. Quelle juridiction faudra-t-il saisir et quelle sera la procédure à suivre ? Les réparations aux églises doivent être considérées comme des travaux publics ; les conseils de préfecture sont donc compétents pour connaître des litiges auxquels elles donnent lieu. Or ils ne peuvent pas ordonner l'exécution des travaux (3) mais seulement prononcer une condamnation à des dommages-intérêts.

Il est permis de voir dans le refus, par une municipalité, d'offres de concours un excès de pouvoir susceptible d'être porté devant le Conseil d'Etat qui annulerait la délibération du conseil municipal mais ne saurait le contraindre à faire exécuter les travaux de réparation.

Quelle que soit d'ailleurs la procédure suivie les fidèles agiront sagement en faisant offres réelles de la somme

(1) Voir Barrès, *La grande pitié des églises de France*.

(2) *R. I. C.* 1910, p. 238 et suivantes.

(3) *C. d'Etat*, 28.7.89 ; *LEBON*, 556, 1.8.96 ; *LEBON*, 592.

qu'ils mettent à la disposition de la commune ou même en la consignant.

Il appartient aux catholiques de subordonner leurs offres à des conditions, soit quant au délai d'exécution, soit quant à la nature des travaux. Cependant, dans une commune du département de la Nièvre un souscripteur ayant prétendu se réserver le droit d'exécuter lui-même les réparations dont il proposait de faire les frais, le président du Conseil, M. Briand, jugea cette condition inacceptable : « Les travaux qui intéressent un édifice appartenant à la commune ne peuvent être exécutés que par l'intermédiaire, sous le contrôle et la direction de la municipalité », écrivit-il au préfet de la Nièvre (1).

Pourquoi le maire n'aurait-il pas demandé au souscripteur les plans et le devis des travaux qu'il prenait à sa charge ? La commune aurait pu en pleine connaissance de cause répondre à l'offre de concours qui lui était faite et on ne voit pas en quoi ses intérêts auraient été sacrifiés.

Il reste aux catholiques, s'ils ne peuvent faire exécuter eux-mêmes des réparations dans les églises, la possibilité de subordonner leurs offres de concours à l'examen et à leur approbation du projet de l'architecte de la commune.

M. Rivet conseille aux souscripteurs de stipuler dans leurs offres la restitution totale ou partielle des sommes versées en cas de désaffectation de l'église. On pourrait limiter la portée de cette clause en précisant qu'elle ne serait appliquée que si la désaffectation intervenait avant une date déterminée. Mais, même avec ce correctif, il est vraisemblable que pareilles offres de concours ne seront jamais acceptées : la clause de remboursement pourrait en

(1) Lettre Briand du 29 juin 1910, *R. O. D.*, 1910, 396.

effet jouer sans que la municipalité fut en rien responsable de la désaffectation de l'église. La commune serait donc exposée à restituer l'équivalent des fonds employés à des travaux dont seuls fidèles et ministres du culte auraient profité.

Le contentieux des offres de concours est de la compétence des tribunaux administratifs.

Les conseils de préfecture statuent sur les demandes en restitution ou en paiement de dommages-intérêts en cas d'inexécution des travaux en vue desquels des versements d'argent ont été effectués ; mais ils ne peuvent en aucune manière ordonner que ces travaux soient entrepris. Les jugements rendus par les conseils de préfecture en matière d'offres de concours sont toujours susceptibles d'appel devant le Conseil d'Etat (1).

La procédure d'offres de concours donne-t-elle des garanties sérieuses aux catholiques ? Leur permet-elle d'assurer la conservation de leurs églises ?

Dans toutes les communes où le conseil municipal ne sera pas aveuglé par le sectarisme, cette procédure pourra rendre de grands services. Mais elle ne sera pas toujours efficace. Des municipalités ont la volonté de désaffecter les édifices religieux ; elles refuseront toutes offres de concours. M. Malvy peut bien dire : « Jamais le Conseil d'Etat n'accordera la désaffectation d'une église à un conseil municipal qui aura refusé une offre de concours (2). Sans doute ! L'église ne sera pas désaffectée, mais n'étant

(1) Trib. des conflits, 27 mai 1876, *D. P.*, 1877 3.15 ; 30 septembre 1887, *D. P.*, 1888 3.101 ; Conseil d'Etat, 14 décembre 1881, *LEBON*, 932 ; 11 juillet 1884, *LEBON*, 592.

(2) Discours prononcé par M. Malvy, ministre, le 27 janvier 1911 à la Chambre.

pas entretenue elle n'en finira pas moins par crouler. Ce jour-là, en dépit des promesses du Gouvernement et des arrêts du Conseil d'Etat, les catholiques seront dépossédés.

La loi est donc insuffisante : si elle proclame l'affectation perpétuelle des églises au culte, elle ne permet pas d'assurer la conservation de ces édifices. Que devient dans ces conditions la perpétuité de l'affectation ?

SECTION III.

Les travaux de réparation des églises sont-ils des travaux publics ?

Sous le Concordat, construire ou réparer un édifice religieux était faire un travail public : il ne pouvait en être autrement alors que le culte était un service public. Il n'en est plus ainsi aujourd'hui puisque depuis la séparation l'Etat ne reconnaît plus aucun culte. Néanmoins le Conseil d'Etat continue à qualifier « travaux publics » les réparations d'églises. Il est exposé dans un récent arrêt (1) « que si depuis la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des églises et de l'Etat, le service du culte ne constitue plus un service public, l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907 porte que les édifices affectés à l'exercice du culte continueront sauf désaffectation dans les cas prévus par la loi du 9 décembre 1905 à être laissés à la disposition des fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion, qu'il suit de là que les travaux effectués dans une église pour le compte d'une personne publique, dans un but d'utilité générale conservent le caractère de travaux publics ».

(1) C. d'Etat, 10 juin 1921. Déjà cité.

M. le Commissaire du Gouvernement Corneille, sur les conclusions de qui a été rendu cet arrêt, observe que « la notion de travail public et celle de service public ne se recouvrent pas exactement... Travail de service public et travail public ne sont pas forcément deux expressions qui se correspondent : 1° puisque des services publics sont concédés, que la concession ne change pas la nature du service même et que cependant certains travaux aux locaux des concessionnaires ne sont pas des travaux publics de la compétence du conseil de préfecture, quoiqu'il s'agisse de locaux où s'exercent des services publics et puisque en sens contraire des travaux faits à des salles communales de société de secours mutuels et de réunions publiques qui ne sont pas cependant des salles de service public sont cependant des travaux publics ».

Se référant à la doctrine et à la jurisprudence les plus récentes, M. Corneille démontre qu'est « travail public tout travail ayant une destination d'utilité générale exécuté par le compte d'une personne morale administrative » (1).

A la démonstration de M. Corneille, on ne peut faire qu'une objection : pour établir « l'utilité générale » dans travaux exécutés dans les églises, il écrit que les fidèles forment une « collectivité indéfinie, générale » et encore que « la collectivité des fidèles, c'est pour ainsi dire le public ».

C'est entendre bien largement les mots « fidèles » et « ministres du culte », employés dans la loi. Les « fidèles » sujet d'un droit de jouissance sur les églises, sont nette-

(1) Conclusions de M. Corneille dans l'affaire de l'église de Monségur, *Documentation catholique*, 13-23 juillet 1921, p. 52.

ment déterminés, ils forment un groupement, nombreux c'est vrai, mais cependant bien délimité.

« Vous devez donc conclure, nous dira-t-on, que les travaux de réparation des églises n'ont pas une utilité générale et qu'ils n'ont pas, par suite, le caractère de travaux publics ». Point. Les églises en tant qu'elles servent à l'exercice du culte n'ont pas une utilité générale. Cependant elles sont une richesse ; en dehors de leur usage cultuel, elles ont une valeur intrinsèque. La destruction de l'église serait donc pour une commune un appauvrissement : il est de l'intérêt public et d'utilité générale d'empêcher cet appauvrissement. C'est l'objet des travaux de réparation.

Pour montrer que ces travaux constituent des travaux publics de quelle façon que l'on définisse ceux-ci, M. Corneille tente dans une dernière partie de sa discussion de faire la preuve de la domanialité publique des édifices religieux. Telle n'est pas aujourd'hui l'opinion dominante (1). Peu importe d'ailleurs : la notion de travail public est indépendante de celle de domanialité publique. S'il en fallait une preuve, le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits l'apporteraient. Ils ont en effet jugé à diverses reprises sous le Concordat que les réparations faites aux presbytères qui appartenaient au domaine privé des communes, étaient des travaux publics (2).

(1) Voir plus haut : *La domanialité des églises*, p. 35.

(2) Conseil d'Etat, 19^e avril 1859, LEBON, 307, Tribunal des conflits 28 janvier 1876, LEBON, 97.

CHAPITRE IV

L'assurance des églises contre l'incendie.

SECTION I : L'assurance par les propriétaires. — SECTION II : Responsabilité du curé en cas d'incendie. — SECTION III : L'assurance de l'église par les fidèles et ministres du culte.

SECTION I

L'assurance par les propriétaires.

Aux termes de la loi du 9 décembre 1905, les associations cultuelles devaient supporter les frais d'assurance des églises. De même, la loi de 1907 imposait cette charge aux associations de droit commun constituées pour assurer l'exercice du culte et aux bénéficiaires des contrats de jouissance.

Selon le mot de M. Clémenceau, « Rien n'est arrivé de ce qui avait été prévu » et aujourd'hui cette obligation n'incombe plus, ni aux catholiques qui ont la jouissance des églises, ni à l'Etat, ni aux communes qui en sont propriétaires.

On a soutenu que les communes ne pouvaient pas assurer les édifices affectés au culte : le paiement des primes serait une subvention déguisée et illégale. Le

conseil municipal de Montpellier dans une délibération prise le 23 août 1907 a adopté les conclusions d'un rapport présenté par une commission spéciale ainsi conçues : « le paiement de cette assurance (de l'église), comme la charge des réparations, incombe à ceux qui jouissent gratuitement des édifices et du mobilier du culte et qui par suite sont seuls intéressés à leur conservation. Il y a même lieu de penser que la mise à la charge de la ville de pareilles dépenses constituerait une dépense illégale ».

Aucun doute n'est permis : l'assurance rentre dans les mesures de conservation que les communes sont autorisées à prendre de par l'article 5 de la loi du 13 avril 1908. M. Briand, lui-même, l'a reconnu.

En fait, aujourd'hui la plupart des villes assurent leurs églises. C'est bien. Mais ce qui importe aux catholiques, c'est qu'en cas de sinistre, l'indemnité soit affectée à la reconstruction ou la réparation de l'édifice incendié.

Y a-t-il pour une commune obligation d'employer à cet usage les fonds versés par la Compagnie d'assurance ? En a-t-elle même le droit ?

Un jugement du tribunal de Vervins (1) rendu à la suite de l'incendie de l'église d'Hirson, semble admettre l'illégalité de la reconstruction de l'édifice détruit. Cette décision, d'ailleurs antérieure à la loi de 1907, est restée isolée car elle n'est pas fondée. Le ministre des Cultes n'a-t-il pas reconnu implicitement la légalité de la reconstruction par la commune d'une église assurée en écrivant

(1) Vervins. 27. 7. 1906. *R. A. C. C.*, 1906, 303. « Attendu qu'en résumé la créance d'indemnité d'assurance tombée dans le patrimoine communal ne peut plus en ressortir pour le service du culte et le droit de jouissance de la fabrique limité aux biens existants est éteint sans compensation ».

dans une lettre du 25 mai 1910 qu'une municipalité ne pouvait pas s'engager à l'avance à affecter, en cas de sinistré, l'indemnité d'assurance à la restauration de l'édifice incendié.

Non seulement la jurisprudence autorise les communes à reconstruire les églises détruites avec l'indemnité d'assurance mais elle a posé ce principe : l'indemnité *doit* être consacrée à remettre en état l'édifice brûlé. Telle est la portée de l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat dans l'affaire de la commune de Morée.

En 1906, l'église de Morée dans le Loir-et-Cher était incendiée. La municipalité recevait de la compagnie d'assurances une indemnité qu'elle refusait d'employer à l'édification d'un nouvel édifice religieux. Le curé et quelques paroissiens ayant assigné la commune devant le tribunal de Vendôme pour la contraindre à reconstruire l'église, ce tribunal déclara les demandeurs non recevables pour les motifs suivants (1) : « attendu que si les ministres du culte et les fidèles peuvent en cette qualité ester en justice pour la sauvegarde d'un droit consacré par la loi, leur capacité est rigoureusement restreinte aux actions relatives à l'exercice de ce droit. Qu'ils ne peuvent se prévaloir d'un fait d'occupation légale mais précaire pour avoir un droit sur l'immeuble. Qu'étant de simples occupants et aucun lien de droit n'existant entre eux et la commune de Morée, celle-ci est fondée à contester la recevabilité de la demande. »

Ce jugement ne répondait pas directement à la question : l'indemnité de sinistre doit-elle être employée à la reconstruction de l'édifice détruit ? Mais il la résolvait

(1) T. civil, Vendôme. 11 mars 1910, D. P., 1912.2 269.

néanmoins pratiquement. Si le ministre du culte et les fidèles sont sans droit pour exiger que l'indemnité reçoive sa destination légale, peu importe de savoir qu'elle est cette destination ; l'arbitraire de la municipalité ou du préfet en réglera seul l'emploi.

M. du Magny (1) a observé que si le tribunal du Vendôme avait admis le point de vue des demandeurs il n'aurait pas fait autre chose, en condamnant la commune à affecter l'indemnité de sinistre aux travaux de réparation de l'église, qu'ordonner l'inscription d'une dépense au budget communal. Ce faisant il serait intervenu dans l'exercice d'un droit de puissance publique, ce qui aurait manifestement excédé ses pouvoirs. Les juges n'ont pas envisagé cette objection.

Une délibération du conseil municipal de Morée avait affecté les fonds versés par la compagnie d'assurance à la construction d'un pont.

Cette délibération fût déférée au Conseil d'Etat qui l'annula (2). « Considérant que cette indemnité représentant la partie consumée de l'église, la commune n'en avait pas la libre disposition. Qu'en effet, aux termes de l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907, à défaut d'associations cultuelles, les édifices affectés à l'exercice du culte ainsi que les meubles les garnissant, continueront, sauf désaffectation dans les cas prévus par la loi du 9 décembre 1905, à être laissées à la disposition des fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion. Qu'en conséquence le Conseil municipal de la commune de Morée devait affecter l'indemnité qui lui était versée

(1) *R. O. D.*, 1910, 650.

(2) Conseil d'Etat, 19 juin 1914, *Lebon*, 726.

à la reconstruction de l'église ». Cet arrêt fût rendu sur les conclusions du commissaire du Gouvernement M. Corneille, qui valent d'être analysées.

La loi de 1907, dit M. Corneille, a créé une servitude d'affectation des églises au culte. Pour imposer à la commune de Morée l'obligation d'employer l'indemnité de sinistre à remettre en état l'édifice incendié, il faut établir que : 1° l'affectation au culte est maintenue même après un incendie ; 2° le droit des catholiques s'exerce par l'effet d'une subrogation réelle sur l'indemnité.

Quant au premier point, M. Corneille après avoir constaté que l'église n'avait pas été anéantie par l'incendie, mais était seulement en partie brûlée, observe que le principe c'est le maintien indéfini de l'affectation ; les cas de désaffectation ont été prévus limitativement. « L'incendie, l'incendie partiel est-il parmi les cas de désaffectation prévus ? Cherchez, vous ne trouverez pas ». Donc après l'incendie partiel la servitude d'affectation au culte subsiste.

Y a-t-il subrogation réelle de l'indemnité de sinistre à l'objet assuré ? La commune de Morée a plaidé que l'indemnité était la compensation des primes, rien de plus. La preuve ? Des meubles brûlent ; l'assuré reçoit une indemnité ; il en fait tel usage qu'il entend et il n'a aucunement l'obligation de remployer en achetant d'autres meubles. L'indemnité ne représente donc pas la chose assurée. Telle était la thèse de la commune de Morée.

La théorie de l'assurance est, on le sait, une création de la jurisprudence. Il n'est pas niable que les tribunaux aient longtemps hésité à reconnaître la subrogation de

l'indemnité à l'objet assuré. Aujourd'hui encore, au point de vue des rapports entre assureurs et assurés il n'y a pas un système bien établi. Mais il en est autrement pour tout ce qui intéresse les tiers. Depuis longtemps on considère que l'indemnité versée par l'assureur en cas d'incendie d'un immeuble propre à un des époux ne tombe pas en communauté malgré les termes généraux de l'article 1401 du Code civil, parce qu'elle prend dans le patrimoine de l'époux la place de l'immeuble assuré (1).

Le législateur lui-même a, à diverses reprises, posé le principe d'une subrogation réelle : ainsi dans la loi du 19 février 1889 qui attribue aux créanciers privilégiés et hypothécaires de l'assuré les indemnités dues par l'assureur et dans celle du 28 mai 1913 sur les privilèges des tiers lésés en matière d'accident du travail, l'indemnité est substituée à la chose assurée. Les fidèles et le ministre du culte de Morée, qui étaient des tiers, avaient donc sur les fonds subrogés à l'église les mêmes droits que sur celle-ci. La commune ne pouvait, par conséquent, pas employer l'indemnité de sinistre à un autre objet que la reconstruction de l'église. En vain faisait-elle plaider que son Conseil municipal ne pouvait engager une dépense en faveur du culte. Cette question était étrangère au débat. La municipalité de Morée enrichissait gratuitement la commune au dépens du culte en s'appropriant une recette dont elle n'avait pas la disposition.

La cause est donc entendue : la commune de Morée devait employer l'indemnité de sinistre à reconstruire son église incendiée et en partie détruite.

(1) Bordeaux, 29 mars 1857, *D. P.*, 1858.2.61.

En partie détruite... M. Corneille insiste sur ce fait : l'édifice n'était pas anéanti. Cette constatation a paru être essentielle pour le commissaire du Gouvernement ; sur elle, est basée une des parties de sa démonstration : une destruction partielle n'étant pas une cause de désaffectation l'église reste après le sinistre affectée au culte. Doit-on conclure, *a contrario*, que si l'édifice est entièrement détruit la commune pourra disposer librement de l'indemnité versée par l'assureur ?

Q'importe l'étendue du dommage puisque la subrogation de l'indemnité à l'édifice incendié est admise.

Le sinistre a éteint le droit des fidèles et du ministre du culte en anéantissant l'objet sur lequel il porte ? Mais ce même sinistre a fait naître un droit à une indemnité qui s'est formé, sans solution de continuité, au moment même où l'église disparaissait. Et cette indemnité de par l'effet de la subrogation s'est substituée à l'édifice détruit.

Le droit des catholiques ne s'éteint donc pas comme il le ferait s'il se trouvait, ne fut-ce que pour un instant, privé d'objet.

D'ailleurs dans la pratique la destruction de l'église par un incendie sera rarement si complète qu'il ne reste rien qui puisse servir à l'exercice du culte et sur quoi s'exercera le droit de jouissance des catholiques.

La doctrine, plus timide que la jurisprudence du Conseil d'Etat conteste encore, dans sa majorité, que les fidèles et les ministres du culte aient un droit quelconque sur l'indemnité de sinistre. Tel est même le sentiment de plusieurs auteurs catholiques. M. Eymard Duvernay écrit : « la municipalité sera libre de dépenser pour tout autre objet (que la réparation de l'église)

l'indemnité ». (1) M. Vallavielle estime que le curé et les fidèles étant restés complètement étrangers au contrat d'assurance ne peuvent se prévaloir de ce contrat en cas de sinistre ; pour lui la question est en définitive celle-ci : les « communes sont-elles tenues de réparer leurs églises ? » (2) De même M. Ravier du Magny (3) pense que « le curé et les fidèles ne peuvent puiser dans un contrat qui n'a pas été conclu en leur faveur un droit quelconque sur l'indemnité » mais il ajoute qu'en tout état de cause, que l'église soit assurée ou ne le soit pas, la commune doit la faire réparer.

M. Rivet (4) admet la subrogation de l'indemnité à l'édifice incendié : rappelant les conclusions du procureur général Bandouin (5) : « Il faut l'appliquer (la subrogation) à tous les cas où l'on doit reconnaître à la volonté des parties une influence souveraine », il écrit qu'elle est au pouvoir de la volonté des parties exprimée formellement ou présumée.

Voilà qui est bien dangereux pour les intérêts que défend M. Rivet. Si la subrogation n'existe qu'autant que les parties le veulent bien, la commune aura la partie belle pour faire échec aux prétentions des fidèles en déclarant qu'elle n'entend pas que l'indemnité subroge l'édifice assuré.

En droit la thèse développée par M. Corneille paraît mieux fondée. Elle est également supérieure au point de vue des résultats pratiques.

(1) *Le clergé, les églises et le culte dans leurs rapports légaux avec l'Etat*, p. 129.

(2) *De la conservation des églises depuis la séparation*, p. 86.

(3) *R. O. D.*, 1910. 650.

(4) *R. O. D.*, 1911. 181 et s.

(5) Sousarrêt Ch. Crim. du 1^{er} août 1910. *Le Droit*, 10 septembre 1910.

SECTION II.

Responsabilité du curé en cas d'incendie.

L'étendue de cette responsabilité est très discutée.

D'aucun lui donne comme base l'article 1733 du Code Civil : « Il (le locataire) répond de l'incendie à moins qu'il ne prouve que l'incendie est arrivé par cas fortuit ou force majeure ou par vice de construction ou que le feu a été communiqué par une maison voisine ».

Assimiler le curé occupant d'une église qui est ouverte à tous venants à un locataire qui est chez lui dans les lieux loués dont l'accès n'est permis qu'aux gens qu'il veut bien y recevoir ! Du simple point de vue de l'équité cela n'est pas possible. Il est quasi impossible qu'un incendie se déclare dans un appartement loué à bail par le fait d'un tiers et on peut légitimement présumer que le sinistre a été provoqué par l'imprudence ou la négligence du locataire lui-même. Combien est différente la situation du curé dans une église ! Sans doute il en fixe les heures d'ouverture et de fermeture, il en détient les clés, encore que souvent le maire en possède également. Mais pendant que l'église est ouverte le curé n'exerce aucun contrôle à l'entrée ; il ne lui est permis d'interdire l'accès de l'édifice à personne. La malveillance peut donc se donner libre cours ; un fou, un criminel pourra s'introduire dans l'église au moment où elle sera déserte et y mettre le feu. N'est-il pas trop facile que l'imprudence d'un paroissien provoque un incendie : voulant faire brûler un cierge devant un autel on jettera par mégarde sur un tapis une allumette enflammée. Que peut le curé pour empêcher cela.

Une note parue dans le journal *le Droit* du 2 juillet 1913 (1) démontre juridiquement qu'on ne peut appliquer au curé l'article 1733 du Code Civil. L'auteur de cette note admet que les dispositions de ce texte doivent être étendues à d'autres contrats que le bail : La jurisprudence et la doctrine, écrit-il, les appliquent à l'usufruitier (2), au bénéficiaire d'un droit d'usage ou d'habitation (3), au vendeur (4) au commodataire et au mandataire (5), enfin au possesseur de la chose d'autrui (6). Faut-il ajouter à cette liste le ministre du culte jouissant d'une église en vertu de l'article 5, § 1 de la loi de 1907 ?

L'auteur de la note observe qu'il résulte de nombreuses décisions de jurisprudence que l'article 1733 suppose l'existence d'un contrat et que notamment il n'est pas applicable à l'occupant à titre gratuit (7). Or le curé est occupant à titre gratuit et le titre en vertu duquel il a la jouissance de l'église n'est pas un contrat mais seulement une disposition légale.

On ne doit donc pas soumettre les ministres du culte aux dispositions de l'article 1733 comme l'ont fait certains tribunaux. Le tribunal civil de Lorient a jugé (8) que le

(1) Note reproduite dans *R. O. D.*, 1913, 434.

(2) Cass. 4 juillet 1887, *S.* 87. 1. 465. Guillouard, tome 1, n° 278.

(3) Baudry-Lacantinerie et Wahl. *Louage*, tome 1, § 1009.

(4) Cour d'Orléans, 11 mars 1898 *France judiciaire*, 1898, 2. 191.

(5) Guillouard, tome 1, n° 278.

(6) T. Civil Saint-Gaudens, 11 juin 1884 Baudry-Lacantinerie et Wahl *ibid.*, § 1009.

(7) Cour de Rouen, 1. 12. 1897, *Rec. Assur.*, 1918, 354. Cour de Poitiers, 24. 1. 1889, *D. P.* 90. 2. 100. — Cour de Chambéry, 4. 3. 1901. *Rec. Chambéry.*, 1901. 80. — T. C. Provins, 13. 6. 1895, *Rec. Assur.*, 1895. 398, *Contra* : Cour de Paris, 3. 4. 1897, *D. P.* 1899. 2. 273.

(8) T. C. Lorient, 23 juillet 1918, *Rec. Assur.*, 1918, 404. « Attendu qu'en vertu de l'article 1302 du Code Civil, le débiteur d'un corps certain responsable de la chose qui lui a été confiée est tenu pour se libérer en cas de perte de prouver que celle-ci a eu lieu sans son fait ni sa faute. Attendu par suite

curé occupant des locaux cultuels mis à sa disposition soit comme agent personnel et exclusif des cérémonies religieuses soit comme pasteur et représentant des fidèles était par suite de cette occupation responsable en cas d'incendie dans les termes de l'article 1733 du Code Civil.

Dans les mêmes conditions, le tribunal du Blanc (1) a condamné l'abbé Lasset, curé de Pouligny, à rembourser à la société d'assurance « la Mutuelle de l'Indre » l'indemnité payée par celle-ci à la commune de Pouligny à la suite de l'incendie de son église. Le jugement était ainsi motivé : « Attendu que le prêtre est le principal occupant de l'édifice du culte, que dans la direction des édifices religieux, il est le souverain maître, qu'à lui seul incombe le pouvoir de chauffer l'église, de l'éclairer, de diriger complètement ce qu'on appelle en matière religieuse le luminaire, qu'en outre il a été décidé par le Conseil d'Etat qu'il avait seul le droit de préciser l'ouverture et la fermeture des églises. Attendu qu'il s'en suit que le prêtre a le droit de surveillance et de police intérieure dans l'église, qu'il peut expulser de cet édifice quiconque trouble l'ordre et désobéit à ses ordres, qu'il a donc à peu près la jouissance exclusive de l'église et qu'il en est bien le seul gardien responsable..... Attendu que toute personne qui a des droits a des devoirs à remplir, que si le prêtre peut occuper l'église et y jouer un rôle prépondérant de police et de surveillance, s'il a le droit de diriger tout ce

que l'occupation d'immeuble à quelque titre que ce soit oblige l'occupant en cas d'incendie et de destruction partielle ou totale à administrer la preuve exigée par l'article 1733 qui n'est qu'une simple application au locataire en cas d'incendie du principe général de l'article 1302 précité ».

.. (1) Trib. civ. Le Blanc, 23 avril 1913. — R. I. C., 1913, 262.

qui au point de vue de la destruction peut présenter un certain danger comme le chauffage, l'éclairage ou le luminaire, il s'ensuit qu'il doit subir les responsabilités, avoir une situation analogue à celle d'un *locataire*, d'un usufruitier, d'un usager ».

L'abbé Lasset interjeta appel de ce jugement. La Cour de Bourges confirma (1) la décision des premiers juges pour les motifs suivants « Attendu.... que débiteur de corps certains mis à sa disposition, il (le curé) est responsable de la détérioration et de la perte de ces corps certains aux termes du principe général inscrit dans les articles 1245 et 1302 du Code civil, à moins qu'il n'établisse soit le cas fortuit, soit que l'incendie n'a pu avoir d'autre cause qu'un cas fortuit. Attendu qu'à tort l'abbé Lasset soutient qu'il n'existe aucun lien juridique entre lui et la commune de Pouligny, que cette prétention est contraire à la loi du 2 janvier 1907 qui a établi un droit des fidèles et des ministres du culte sur les édifices communaux affectés au culte. Attendu que l'abbé Lasset prétend qu'aucune distinction n'existe entre lui et les fidèles au point de vue de l'occupation matérielle de l'église et des responsabilités en résultant, mais qu'il est sans intérêt pour l'instance d'examiner cette demande qui ne saurait avoir pour effet si elle était admise de le décharger de la responsabilité qui vient d'être établie contre lui en qualité de membre du groupe des fidèles et des ministres du culte ».

La note parue dans *le Droit*, rappelée plus haut, réfutait à l'avance l'arrêt de la Cour de Bourges : Ce n'est pas seulement l'article 1733 du Code civil dont l'absence

(1) Cour d'appel de Bourges, 2 décembre 1913. — *R. I. C.*, 1913, p. 281.

de contrat doit faire écarter l'application quand on veut déterminer l'étendue de la responsabilité du curé, mais encore l'article 1302 relatif à la perte de la chose due d'après lequel le débiteur est tenu de prouver le cas fortuit qui aurait causé cette perte. En effet, cet article prévoit uniquement des obligations d'origine contractuelle et le curé, à la disposition de qui une église a été mise, n'est débiteur de rien envers le propriétaire de cet édifice. Le locataire, l'usufruitier sont tenus de restituer à l'époque fixée par le contrat la chose sur laquelle leur droit s'est exercé. Mais lorsqu'un curé est envoyé par l'autorité ecclésiastique dans une autre paroisse, on ne peut pas dire qu'il soit tenu de restituer l'église soit au département, soit à la commune car le département ou la commune ne reçoivent pas alors la jouissance de leur église qui continue à être affectée, en vertu de la loi, à l'exercice du culte.

M. Chavegrin a fait de l'arrêt de Bourges une critique pénétrante dans une note du Sirey (1). Nul ne songe, observe-t-il, à tenir un des fidèles qui ont jouissance de l'église pour responsable d'un incendie qui vient à s'y déclarer. Il lui serait trop facile de répondre : « je n'ai fait avec la commune aucun contrat touchant l'église, je n'ai nullement promis de prendre à ma charge le bâtiment et son mobilier. D'autre part, l'engagement que je ne contractais pas, ne m'a pas été imposé par un texte législatif, car les lois ne renferment pas la moindre disposition astreignant les fidèles à rendre compte, comme tels, de quoi que ce soit. Ils ne répondent des églises et de leur contenu que comme les visiteurs d'un musée

(1) Sirey, 1915, 2. 49.

répondent du musée lui-même et des œuvres d'art exposées dans ces locaux, c'est-à-dire quand ils en ont amené. par une faute dûment établie, la destruction ou la détérioration » et le raisonnement serait irréfutable. Cependant l'abbé Lasset ayant soutenu devant la Cour de Bourges qu'il n'existait au point de vue de l'occupation matérielle aucune différence entre un fidèle et un ministre du culte, la cour a écarté la discussion sur ce point en déclarant que même si cette assertion était reconnue exacte, la responsabilité de M. Lasset, membre du groupement à l'usage duquel l'église est affectée, n'en resterait pas moins entière. N'y a-t-il pas là l'affirmation de la responsabilité des fidèles en bloc et de chacun d'eux en particulier? A quelles conséquences iniques conduirait la thèse de la Cour de Bourges! Les tribunaux pourraient être amenés à considérer comme responsables d'un incendie des gens qui ne seraient peut-être pas entrés dans l'église le jour du sinistre, simplement parce qu'ils seraient des « fidèles ».

On ne peut identifier la jouissance du curé à celle des fidèles. Le bon sens et l'équité ne le permettent pas. Elle s'en distingue par la force des choses et en raison des pouvoirs propres dont disposent les ministres du culte : ouverture et fermeture des églises, direction des exercices du culte, droit de police : le curé place dans l'église des objets mobiliers, des cierges, des flambeaux, il ordonne l'aménagement de l'édifice, fait disposer des tentures. Ce sont là des occasions nombreuses pour provoquer un incendie. La responsabilité du curé est donc plus étendue que celle de ses paroissiens.

En quoi consiste cette responsabilité? En ceci, d'après

la cour de Bourges : Le ministre du culte, tenu de rendre les objets meubles ou immeubles qu'il a reçus, doit la valeur de ceux qui ont péri quand il ne parvient à prouver que leur perte ne résulte point de sa faute. De quelle manière fera-t-il cette preuve ? Lorsqu'un débiteur de corps certain veut démontrer que la destruction de l'objet qu'il détient n'est pas due à sa faute, il en cherche la cause, foudre ou communication du feu par des maisons voisines. Découvrir cette cause est souvent impossible car elle est rarement nette. A la preuve directe le débiteur substitue une démonstration indirecte en établissant que, à l'heure de l'incendie, il se trouvait éloigné de l'objet qui lui avait été confié ; ainsi il se justifie de façon presque aussi rigoureuse qu'en apportant une preuve directe. Et si enfin une démonstration indirecte n'est pas possible on s'efforcera d'établir que le débiteur était très prudent, très soigneux, qu'il est bien improbable qu'il ait commis une faute susceptible d'entraîner la perte du corps certain. Il y a alors des présomptions.

On admet généralement aujourd'hui que le débiteur de corps certain peut se libérer quand l'ensemble de ses actes écarte le soupçon de faute. Telle est en doctrine l'opinion de MM. Colin et Capitant (1) qui réservent cependant pour le locataire, dont la situation fait l'objet de l'article 1733 du Code Civil, une règle plus sévère. M. Noquet (2) a même soutenu que pour s'exonérer des conséquences d'un incendie le locataire devait seulement établir qu'il avait agi en homme diligent. L'article 4, § 2 de la loi du 18 septembre 1889 ne soustrait-il pas le

(1) *Cours élémentaire de droit civil français*, tome 2, page 546, 2^e édition.

(2) Note sous arrêt, Cass. civ. du 19 octobre 1909. *S. et P.* 1912.1.545.

métayer à toute responsabilité pour incendie, dégradations ou pertes s'il prouve qu'il a veillé en bon père de famille à la conservation de la chose ?

Le curé de Pouligny qui offrait de démontrer qu'il avait toujours apporté à la tenue et à la surveillance de l'église les soins d'un homme diligent invoquait donc le droit commun. En exigeant de lui qu'il fasse la preuve que l'incendie de l'église était dû à un cas fortuit, la cour de Bourges ne lui a donc pas, quoiqu'elle prétende, appliqué les articles 1245 et 1302 du Code Civil. Tout en reconnaissant que l'abbé Lassot n'était pas locataire de l'église, elle l'a soumis aux obligations de l'article 1733 qui ne s'applique qu'au contrat de bail (1) suivant la jurisprudence de la Cour de Cassation. Encore a-t-il été jugé (2) que les locations de meubles lui échappaient et même, le Conseil d'Etat a refusé de l'étendre à un contrat administratif pourtant très voisin du bail (3).

L'arrêt de la Cour de Bourges fût soumis à la Cour de Cassation. Le pourvoi relevait la violation des articles 1245 et 1302 du Code Civil, 5 de la loi du 2 janvier 1907 et 7 de la loi du 20 avril 1810. Il argumentait ainsi (4) :

On ne conteste pas que quiconque est chargé de veiller à la conservation d'un corps certain par une convention ou par la loi ne soit libéré, au cas de destruction de ce corps par incendie, qu'en prouvant l'absence de toute faute de sa part. Mais le curé n'a pas la charge de veiller à la conservation de l'église pour la restituer ensuite à la

(1) Aubry et Rau, 5^e édition, tome 4, page 317.

(2) Cass. 16 août 1882, *D. P.* 1883.1.213.

(3) Conseil d'Etat, 7 juillet 1853, *S.* 1854.2.217.

(4) Voir le rapport de M. A. Colin, *Docum. catholique*, 23 avril 1921, page 430.

commune propriétaire. D'où viendrait une telle obligation ? D'une convention ? ... il n'y en a pas. De la loi ? Le pourvoi expose que le droit du ministre du culte sur l'église, comme celui des fidèles est « un droit objectif ne comportant de sa part aucune charge ni même aucune adhésion ».

La défense soutenait, au contraire, que le curé et ses paroissiens possédaient un droit de jouissance n'offrant qu'une différence à peu près exclusivement théorique avec celui qui pourrait résulter à leur profit d'une concession administrative en vertu des paragraphes 2 et 3 de l'article 5 de la loi de 1907 : Le ministre du culte occupe en somme l'église en vertu d'un titre de possession personnel qu'il trouve dans la loi. Il doit donc être soumis à la responsabilité des détenteurs de la chose d'autrui ; il est tenu de restituer l'église et le mobilier dans leur intégralité et il ne peut se libérer de son obligation, si un sinistre survient, qu'en prouvant qu'il n'a pas été causé par sa faute. Qu'on n'invoque pas l'absence entre la commune et le curé d'un lien contractuel comme celui qui existe entre locataire et propriétaire. Il n'y en a souvent pas davantage entre le nu propriétaire et l'usufruitier auquel la jurisprudence applique pourtant les articles 1245 et 1302 du Code Civil. Qu'on n'objecte pas davantage l'absence d'un terme fixe assigné à la restitution de l'église et du mobilier : dès qu'un incendie survient entraînant une détérioration totale ou partielle il devient, dès ce moment, certain que le ministre du culte en fonctions est hors d'état de restituer les choses qu'il détient dans l'état où il les a reçues et dès lors sa responsabilité est encourue.

Le 5 janvier 1921 la Cour de Cassation rendait un arrêt (1) annulant la décision de la Cour de Bourges, ainsi motivé : « ... Attendu que le titre légal résultant de cette affectation (des églises au culte) ne confère au ministre du culte, en dehors des cas où une cession administrative lui aurait été consentie sur sa déclaration dans les termes des alinéas 2 et 3 du même article (5 de la loi de 1007), aucun droit réel ou personnel de jouissance sur l'édifice cultuel et le mobilier le garnissant mais uniquement la faculté d'en user dans la mesure nécessitée par l'exercice du culte. Que, étant sans droit pour accomplir aucun acte d'administration, en conséquence, n'étant pas obligé, ni même admis à effectuer sans l'assentiment du propriétaire les réparations nécessaires à la conservation et à l'entretien de l'église et des meubles cultuels, le ministre du culte ne peut être considéré comme astreint à en assurer la garde et la restitution. Que dès lors, en cas de destruction ou de détérioration résultant d'un incendie il ne peut être déclaré responsable que si le propriétaire de l'édifice ou des objets cultuels établit à son encontre que le dommage a été causé par une faute, une négligence ou une imprudence qui lui soit imputable ... ».

M. Ravier du Magny, commentant cet arrêt, explique dans la *Documentation catholique* (2) comment les ministres du culte disposant de droits particuliers pour la police de l'église sont néanmoins, quant à la jouissance de l'édifice, dans la même situation que les fidèles. « La préséance du curé à l'égard des fidèles, écrit-il, est affaire d'ordre

(1) *Docum. catholique*, 29 janvier 1921, page 119.

(2) *Docum. catholique*, 23 avril 1921, page 443.

intérieur au sein de leur groupe. C'est la condition nécessaire de la pratique de leur culte suivant les règles qui lui sont propres et que la loi ignore mais qu'elle ne prétend point contredire. Mais cette préséance est étrangère aux rapports de l'un et des autres avec la commune, le département ou l'Etat propriétaire de l'édifice cultuel. Si nous cherchons une situation vraiment analogue à celle-ci ce n'est pas dans l'exemple des visiteurs d'un musée que nous la trouverons, mais dans celle des membres d'une société de secours mutuels approuvée, occupant pour leurs réunions une salle de la mairie que la loi (1) oblige la commune à mettre gratuitement à leur disposition. Si un incendie éclate dans la mairie soit pendant ces réunions, soit à tout autre moment, il ne viendra certainement à la pensée de personne de tenir les mutualistes pour responsables d'autre chose que de leur faute et de leur faute démontrée suivant les exigences du droit commun : personne ne prétendra non plus que le président ou les membres du bureau, parce qu'ils avaient la police de l'assemblée et la direction de ses délibérations, soient tenus d'une responsabilité personnelle plus étendue. Ainsi en est-il des fidèles et des ministres du culte dans l'église que la commune, le département ou l'Etat sont obligés pareillement par la loi de laisser gratuitement et sans garanties spéciales, à leur disposition pour la célébration de leur culte ».

Il est donc aujourd'hui acquis que, si un incendie éclate dans un édifice religieux, les règles de la responsabilité quasi-délictuelle sont seules applicables et que par suite le curé ne peut être tenu pour responsable que si la cause

(1) Loi du 1^{er} août 1898, art. 18.

du sinistre est soit une faute de ses préposés soit la sienne propre :

Il appartient au curé de se prémunir contre ce risque en contractant une assurance. La rédaction de la police ne présente aucune difficulté spéciale : c'est une simple assurance contre le recours du propriétaire.

Il convient seulement d'observer que les compagnies abuseraient gravement si elles exigeaient d'un ministre du culte les mêmes primes qu'elles demandent à un locataire, puisque la responsabilité de celui-ci est beaucoup plus étendue.

SECTION III.

L'assurance de l'église par les fidèles et les ministres du culte.

En l'absence de toute obligation pour les communes et l'Etat d'assurer les églises, des particuliers peuvent-ils se substituer aux propriétaires pour contracter des assurances ?

M. Curet (1) ne le croit pas. L'assurance, dit-il, suppose un intérêt pécuniaire que n'ont pas les catholiques occupant les édifices religieux. Il suffit pourtant d'imaginer ce qui se passera après la destruction d'une église pour apercevoir l'intérêt des fidèles qui devront, de leurs deniers, faire reconstruire l'immeuble brûlé ; le prêtre subit en cas de sinistre un préjudice plus direct : il tire ses ressources de la célébration des offices et d'une façon générale de l'exercice du culte qui deviennent impossible si l'église est détruite. M. Curet ajoute que les occupants n'ont pas qualité pour contracter une assurance ; ils ne

(1) *Les communes et les lois de Séparation* p. 155.

peuvent même pas agir comme *negotium gestor* car l'assurance est un contrat personnel qui exige le consentement de l'assuré. Il y a là une inexactitude : l'assurance contractée par le curé ou ses paroissiens n'est qu'une application légitime de la stipulation pour autrui visée à l'article 1121 du Code Civil : « On peut pareillement stipuler au profit d'un tiers lorsque telle est la condition d'une stipulation que l'on fait pour soi-même ».

Mais l'assurance que pourra contracter le groupe des fidèles et du ministre du culte ne sera-t-elle pas illusoire ? Si l'église est incendiée l'indemnité sera versée au propriétaire, Etat ou commune. Le Conseil d'Etat (1) a jugé que celui-ci avait l'obligation de consacrer cette indemnité à la reconstruction de l'édifice. Outre qu'il n'y a pas encore sur ce point une jurisprudence bien assise il faut retenir que l'Etat ou la commune ne sont pas tenus d'accepter les fonds mis à leur disposition par la compagnie d'assurance.

On a proposé d'insérer dans les polices une clause subordonnant le paiement de l'indemnité de sinistre au propriétaire de l'église, à son engagement de reconstruire l'édifice détruit (2). C'est une solution insuffisante puisqu'il dépend de l'Etat ou de la commune de rendre le contrat inopérant en refusant de souscrire à cet engagement.

Aussi a-t-on imaginé pour garantir les catholiques contre tous risques une « assurance contre la privation de jouissance » (3) : si, après un sinistre, les fidèles et le ministre

(1) Voir plus haut page 144.

(2) LOCHE, *R. I. G.*, 1918. 34.

(3) Voir RIVET, *R. O. D.*, 1911, p. 481, et s.

du culte se trouvent privés de la jouissance de leur église détruite et non reconstruite par le propriétaire ils recevront de l'assureur une indemnité qui leur permettra d'en faire édifier une nouvelle.

Comment justifier de la validité d'un pareil contrat ? Le curé qui signe une police dans les conditions qui viennent d'être dites, contracte en quelque sorte une assurance contre le chômage. L'église étant détruite l'exercice du culte devient impossible ; le prêtre, ne pouvant plus remplir les fonctions de son ministère, se trouve privé de ses moyens d'existence. Contre un tel risque il est légitime et légal de s'assurer.

Que, après un sinistre, un arrangement intervienne avec le propriétaire, l'église est restaurée avec l'indemnité ; si au contraire aucun accord n'est réalisable, les fonds sont remis au curé pour lui permettre de construire une nouvelle église. A cet effet on peut stipuler qu'une partie de l'indemnité pourra être consacrée à l'achat d'un terrain.

Les catholiques ont ainsi la certitude que la somme versée par l'assureur recevra bien l'emploi qu'ils ont entendu lui donner.

La police peut être faite pour telle somme qu'ils fixeront en tenant compte de leurs ressources et sans préoccupation de la valeur de l'édifice où s'exerce le culte au moment de la signature du contrat.

Cette assurance, très séduisante, présente quelques défauts.

Le titulaire de la police, généralement le curé, faisant reconstruire une église avec l'indemnité de privation de jouissance, en devient propriétaire. Cet édifice privé échappe à la loi du 2 janvier 1907 et n'est pas frappée

d'affectation au culte catholique. On peut imaginer que le curé ou le groupe de fidèles auquel il appartient devienne schismatique : Il n'en conservera pas moins la jouissance de cette église sans que les catholiques puissent la revendiquer.

Cet inconvénient disparaîtrait si l'évêque lui-même était partie à la police. Son intervention dans le contrat d'assurance serait parfaitement légal. On ne peut dire qu'il n'a pas un intérêt direct à la conservation des églises de son diocèse car s'il ne jouit pas personnellement de toutes ces églises, il doit, en sa qualité de chef des catholiques des paroisses soumises à sa juridiction, faire assurer partout l'exercice du culte. Comment le pourrait-il si les églises étaient détruites. Qu'il ait, en tant qu'évêque, intérêt à les conserver cela est donc évident. Prétendra-t-on que la loi ne connaît pas les évêques et que toujours le législateur a marqué sa volonté d'ignorer la hiérarchie catholique ? Les tribunaux ont trop souvent reconnu et sanctionné les pouvoirs des évêques dans le domaine cultuel, notamment en réservant la jouissance des églises aux prêtres en union avec leurs évêques, pour que l'on puisse s'arrêter à cette objection.

Si l'on pouvait craindre que les compagnies d'assurances fissent des difficultés pour verser en cas de sinistre l'indemnité à la caisse de l'évêché on devrait retenir une suggestion faite par M. Ravier du Magny qui, dès 1908 demandait que les évêques devinssent leurs propres assureurs en constituant une société d'assurances mutuelles (1).

Ainsi on couperait court à toute contestation avec des

(1) *R. O. D.*, 1909, p. 580.

compagnies d'assurances en même temps qu'on réaliserait du fait de l'excédent des primes sur les dommages des bénéfices qui pourrait être répartis entre les diocèses participants.

Dans la *Revue des Institutions culturelles*, un auteur évaluant ces bénéfices éventuels écrit : « On se fera une idée des résultats que peut et doit donner cette participation aux bénéfices... si l'on tient compte du très grand nombre de paroisses existant en France et qui permet d'évaluer au minimum à 2 millions par an le total des primes qui pourraient être versées par les curés. Or, la statistique établit que pour les églises les sinistres ne dépassent pas 20 o/o. Ajoutons-y pour les frais de gestion de toute sortes, le taux ordinaire de 35 o/o. Il resterait ainsi 45 o/o des primes, soit 900.000 francs à répartir entre les diocèses au profit de l'œuvre du denier du culte » (1).

L'intervention de l'évêque dans le contrat d'assurance présente un autre avantage : en cas de changement de curé elle assure juridiquement la continuation de la convention avec le nouveau curé.

Les solutions proposées pour parer au risque de privation de jouissance paraissent n'avoir reçu, jusqu'ici, que peu d'applications dans la pratique. Un effort intéressant a cependant été fait à Angers par l'accord du clergé, de la municipalité et de compagnies d'assurance M. Briand l'a fait avorter.

Le traité tripartite des églises d'Angers (2) avait été conclu en 1908, entre la commune, les curés de la ville

(1) Un juriconsulte mutualiste, *R. I. C.*, 1908, p. 204.

(2) Voir *R. I. C.*, 1910, p. 132.

et une compagnie d'assurances. Des polices devaient être souscrites par les curés qui se chargeaient du paiement des primes. Le maire intervenait aux contrats pour s'engager en cas de sinistre à employer l'indemnité à la réparation ou à la reconstruction des églises. Plus exactement la commune ne devait toucher l'indemnité qu'au fur et à mesure de l'exécution des travaux, en produisant les mémoires d'entrepreneurs. L'autorisation préfectorale était malheureusement nécessaire pour que la commune put s'engager ainsi. Elle fut refusée, M. Briand, alors président du Conseil, estimait qu'il n'était « pas admissible que les ministres du culte, simples occupants sans droit privatif, se substituassent à la municipalité pour passer ce contrat ».

En même temps le ministre recommandait aux fidèles de faire des offres de concours aux propriétaires des églises pour leur permettre de contracter des assurances : ils leur suffiraient de s'engager à verser les primes en stipulant que l'indemnité de sinistre devrait être employée à reconstruire l'église détruite si un incendie éclatait.

Il est à peine besoin de faire remarquer que les garanties offertes par cette procédure aux catholiques sont très inférieures à celles que comportait le traité d'Angers : la municipalité s'engageait à reconstruire les églises détruites et l'indemnité ne lui était versée qu'après justification des dépenses engagées. Avec les offres de concours la commune ne prend pas le même engagement. Si un incendie anéantit l'église le propriétaire pourra refuser l'indemnité pour n'avoir pas à reconstruire l'édifice détruit. Si elle accepte l'indemnité de sinistre elle en réglera seule l'emploi, dirigeant les travaux à sa guise sans aucun contrôle des fidèles qui auront payé les primes.

CHAPITRE V.

La désaffectation des églises.

La loi qui a donné aux fidèles et aux ministres du culte la jouissance des églises, a prévu comment elle cesserait.

Les projets qui tendaient à limiter cette jouissance à une période de durée déterminée ayant été rejetés par le Parlement il ne restait plus, pour décharger les églises de la servitude d'affectation au culte qui les grevait que la désaffectation. L'article 13 de la loi de 1905 déterminait dans quelles conditions elle pourrait être prononcée et quelle en serait la procédure. Dans trois cas le gouvernement pouvait ordonner la désaffectation par simple décret : 1° si le culte n'avait pas été exercé dans l'église pendant l'année qui avait précédé le vote de la loi du 9 décembre 1905 ; 2° si l'église n'était pas réclamée par une association cultuelle dans le délai de deux ans à partir de la promulgation de la loi ; 3° si la désaffectation avait été demandée antérieurement au 1^{er} juin 1905. De ces trois hypothèses la première et la troisième concernaient des églises dont le culte était virtuellement déposé avant la séparation. Quant au deuxième cas il n'a donné lieu à aucune désaffectation, l'article 5, § 1 de la

loi de 1907 ayant maintenu les fidèles et les ministres du culte en jouissance des églises malgré l'absence de toutes associations cultuelles.

La désaffectation pouvait en outre et sauf recours au Conseil d'Etat être prononcée par décret : « 1° si l'association bénéficiaire était dissoute ; 2° si, en dehors des cas de force majeure le culte cessait d'être célébré pendant plus de six mois consécutifs ; 3° si la conservation de l'édifice ou celle des objets mobiliers classés en vertu de la loi de 1887 et de l'article 16 de la présente loi était compromise par insuffisance d'entretien et après mise en demeure dûment notifiée du conseil municipal ou à son défaut du préfet ; 4° si l'association cessait de remplir son objet ou si les édifices étaient détournés de leur destination ; 5° si elle ne répondait pas soit aux obligations de l'article 6 (paiement des dettes des établissements supprimés par les associations attributaires de leurs biens) ou du dernier paragraphe du présent article (réparations de toutes natures, frais d'assurances, charges) soit aux prescriptions relatives aux monuments historiques (1) ».

Hors ces cas la désaffectation des églises ne pouvait résulter que d'une loi.

Après le vote de la loi du 2 janvier 1907, la formation des associations cultuelles devenant facultative et les catholiques n'étant plus astreints à entretenir et à réparer les églises, plusieurs causes de désaffectation disparaissaient. Seules restaient opérantes les causes numérotées 2 et 3. De ces dernières, l'une ne saurait d'ailleurs jamais se rencontrer dans les faits : en effet la célébration du culte

(1) Article 13 de la loi du 9 décembre 1905.

exigée par la loi pour le maintien de l'affectation ne consiste pas nécessairement dans des exercices religieux dirigés par un prêtre; le simple fait que des fidèles vont de temps à autre s'agenouiller et prier dans l'église suffit pour que celle-ci reste affectée au culte.

L'insuffisance d'entretien serait donc la seule cause effective de désaffectation. Encore est-elle discutée par des auteurs : elle se justifiait sous le régime de la loi de 1905; les associations cultuelles avaient alors la charge d'entretenir les édifices dont elles jouissaient et cette obligation était sanctionnée par une menace d'éviction; la conservation des églises n'incombant plus aux occupants, rien ne justifierait aujourd'hui une pareille mesure de rigueur.

Il est certain que le gouvernement ne peut pas faire de la désaffectation un instrument de représailles contre les catholiques qui se désintéressent de l'entretien des églises; mais si celles-ci tombent en ruine elles seront inévitablement désaffectées. M. Briand envisageait cette éventualité dès 1907, dans un discours à la Chambre : « Si les catholiques, croyant jouer un mauvais tour au gouvernement de la République ... se désintéressaient de l'état des églises, étant donné que la dépense pour la conservation est purement facultative, il pourrait très bien arriver qu'à un moment donné l'église tombât en ruine, que la municipalité n'y fasse aucune dépense. Aucune offre de concours ne lui étant faite par les catholiques il pourrait arriver que l'église fut désaffectée ».

Le Conseil d'Etat, pour éviter de prononcer des désaffectations de complaisance comme essaient parfois d'en obtenir des municipalités hostiles au catholicisme,

s'entoure de précautions. Il exige que la délibération du conseil municipal, constatant le danger que fait courir à l'église le défaut d'entretien, contienne à l'adresse des affectataires une mise en demeure d'avoir à remédier à cette situation par des offres de concours à la commune. Cette délibération doit être affichée à la porte de l'église. Le conseil municipal peut ensuite demander la désaffectation mais seulement s'il ne lui a pas été fait d'offres de concours. La volonté du Conseil d'Etat de ne pas enlever arbitrairement des églises au culte est évidente. Elle ne saurait cependant triompher de l'obstination d'une municipalité qui, décidée à arracher leur église aux catholiques, refusera systématiquement toutes offres de concours. Quand l'église ne sera plus qu'une ruine que fera le Conseil d'Etat ?

Suivant M. Eymard Duvernay (1), on pourrait prononcer la désaffectation d'une église qui serait détournée de sa destination. Comment cela serait-il possible puisque la jouissance des édifices religieux appartient à la masse des fidèles et non plus à une association déterminée ? la faute de quelques catholiques ne saurait avoir comme conséquence de frapper les autres fidèles qui n'ont rien fait qui puisse entraîner leur déchéance du droit de jouir de l'église.

Une cause de désaffectation n'a pas été envisagée par la loi de 1905 (2) : l'exécution d'un travail public, opération de voirie par exemple, qui nécessiterait la démolition d'une église. Rien n'est donc changé aux conditions

(1) *Le Clergé, les Eglises et le Culte catholique dans leurs rapports légaux avec l'Etat*, p. 142, n° 174.

(2) Voir TAUDIERRE, *R. I. C.*, 1914, p. 70.

et à la procédure de cette opération qui doit se réaliser comme avant la séparation ; c'est dire qu'elle ne sera possible que si le travail projeté a vraiment un caractère d'utilité publique et que les fidèles et les ministres du Culte devront recevoir la jouissance d'un autre édifice en remplacement de l'église désaffectée.

CONCLUSIONS

S'il fallait caractériser d'un mot la situation des catholiques devant leurs églises, on devrait dire : « insécurité ».

Leur jouissance est mal assurée.

Certes, grâce au libéralisme des tribunaux qui ont appliqué la législation des cultes dans un esprit très large les dangers qui la menacent ne sont pas pressants. On doit cependant les envisager. Ils sont doubles : danger d'éviction des catholiques par une interprétation étroite des textes légaux en vigueur ou troubles graves dans leur jouissance, danger de désaffectation des édifices religieux tombant en ruines faute de réparations.

Si demain, un revirement brusque de la jurisprudence se produisait, les catholiques redevenus les simples occupants dont a parlé M. Briand, n'auraient qu'une jouissance précaire de leurs églises, et l'exercice du culte, mal protégé, se trouverait souvent entravé par des mesures administratives.

Mais le plus grave danger est la destruction prochaine des églises qui ne sont plus entretenues. Plusieurs ont déjà croulé, d'autres ont été démolies après qu'un décret de désaffectation eût été rendu, telle celle de Grisy-Suismes dont Barrès conte ainsi la destruction : « à la

fin de 1909, un beau soir, l'abbé Auvray, curé de Grisy-Suismes, gros bourg du pays de Brie-Comte Robert..... reçut la visite du garde champêtre qui l'avisa d'avoir à faire connaître dans les 48 heures au maire, M. Triboulet, s'il était disposé à effectuer de ses deniers dans l'église les réparations nécessaires. Nécessaires et considérables : la toiture tombait par morceaux dans le chœur et la nef, et l'architecte officiel estimait la dépense à 48.000 francs. M. Auvray avait trouvé 25.000 francs qu'il mettait à la disposition de la municipalité, mais ne pouvait faire plus..... Six mois passèrent puis le garde champêtre revint au presbytère et s'étant fait donner sous un prétexte les clés qu'il mit brusquement dans sa poche, il prévint le curé qu'un décret avait été rendu et que l'église était désaffectée..... Dans la semaine une affiche..... annonça la vente à l'encan des effets et objets du culte ». Peu après l'église était démolie. (1).

Le danger s'aggrave chaque jour et de nombreuses églises, surtout dans les campagnes, sont menacées de ruine.

Ces dangers peuvent très vite devenir pressants.

L'arrivée au pouvoir d'un parti hostile au catholicisme suffirait à cela. Il n'en faut pas douter : les déclarations faites par des politiciens sectaires sont assez claires.

A cet égard, un rapport présenté en 1912 au Congrès de la Libre Pensée, à Lille, par M. André Tellier, traitant de la désaffectation des édifices religieux est suggestif. Il prétend justifier cette désaffectation au double point de vue moral et historique. Son argumentation est simple :

(1) *La grande pitié des églises de France*, p. 40.

Les églises sont la propriété de tous, tous ont donc le droit d'en jouir; ce droit a d'ailleurs déjà été reconnu dans l'histoire; la première République avait établi le régime de la cohabitation des cultes : « Les églises sont concédées aux différents cultes qui se célèbrent dans le même édifice aux jours et heures fixés par la municipalité. Ces églises servent en outre à la tenue des assemblées ordonnées par la loi ». Cherchant ensuite comment peut être réalisée la désaffectation des édifices religieux en l'état actuel de la législation, M. Tellier découvre un moyen : la ruine de ces édifices. Il écrit : « Les catholiques ne peuvent ni les améliorer ni les réparer même quand il y a vétusté et que l'immeuble tombe en ruine..... A longue échéance, si les communes refusent de faire les réparations, c'est donc la désaffectation certaine » et plus loin « Ce moyen est donc certain mais il est lointain et au lieu de laisser tomber les églises en ruines, mieux vaudrait les conserver et s'en servir ». M. Tellier formule enfin ce vœu : les communes devraient disposer librement de leurs églises, des associations pourraient s'y réunir, mais, pudeur délicate de l'auteur de cette proposition, pour un temps tout au moins, les sociétés de gymnastique et de musique (*sic*) en seraient tenues à l'écart.

Nous n'en sommes pas là.

Il faut cependant donner au culte d'autres garanties de paisible jouissance qu'une bienveillante jurisprudence et la tolérance du gouvernement et de l'opinion.

Il faut assurer la conservation des églises et donner aux catholiques une absolue sécurité dans l'occupation de ces édifices.

Comment obtenir cela ?

Sans étudier en détail les statuts que l'on pourrait imaginer, deux solutions-types s'offrent :

1° Accorder aux catholiques un droit de jouissance nettement déterminé sur les églises qui resteraient la propriété de l'Etat ou des communes, la charge de l'entretien et des réparations étant imposée soit aux affectataires, soit aux propriétaires.

2° Donner la propriété des églises aux catholiques.

La première solution présente des inconvénients divers. D'abord elle répond mal à une des exigences précédemment formulées : sécurité absolue de jouissance. Elle ne donne pas une situation nette : entre l'affectataire et le propriétaire des heurts doivent se produire. Quelque précise que soit la détermination de leurs droits respectifs, des empiètements de l'un dans le domaine de l'autre sont à craindre. Les petits litiges qui souvent éclatent aujourd'hui, continueront à opposer en maintes circonstances l'affectataire qui jouit de l'église, le propriétaire qui l'administre. Ce pouvoir d'administration, c'est la porte ouverte à toutes les tracasseries que peut imaginer une municipalité hostile au culte et à laquelle même, il sera loisible de prendre prétexte de réparations à faire à l'église pour ordonner sa fermeture pour un temps.

L'octroi d'un simple droit de jouissance aux catholiques entraîne en outre un inconvénient grave quant à la conservation des églises. Qui assumera cette charge ?

Il faudra l'imposer sous peine de voir se prolonger la situation actuelle. L'imposera-t-on aux communes ? La plupart d'entre elles crient bien haut qu'elles ne peuvent la supporter.

Déjà en 1911 au congrès des maires de France les

municipalités gémissaient : leurs budgets trop maigres ne leur permettaient pas d'assurer l'exécution des réparations nécessaires aux églises.

Les affectataires devront-ils donc assumer cette charge ? Il faudra prévoir une sanction à cette obligation. On ne peut en imaginer qu'une : la privation de jouissance. Quand elle aura été appliquée il n'en restera pas moins que les églises seront abandonnées et qu'un jour elles crouleront. On répondra que devant les conséquences de leur carence les catholiques hésiteront. La crainte de la désaffectation et de la ruine des édifices religieux les amènerait à consentir les sacrifices nécessaires à leur conservation ? Les faits parlent : au bilan de 17 années de séparation est inscrite la ruine de combien d'églises ?

On en a conclu parfois à un affaiblissement du sentiment religieux. Il est possible que cet affaiblissement existe dans certaines provinces françaises ; il est certain que parmi les catholiques il en est qui, égoïstes, ne donnent pas à l'Eglise les ressources nécessaires à son plein épanouissement. Mais il faut voir à cette apparente indifférence d'autres causes que l'égoïsme.

C'est une observation de simple bon sens : des usufruitiers ne consentiront jamais à engager pour l'entretien de la chose dont ils jouissent les dépenses qu'ils feraient volontiers s'ils en étaient propriétaires. Les catholiques sont ces usufruitiers. Leur droit n'est pas limité dans le temps, sans doute. Il n'en reste pas moins qu'une défiance qu'expliquent trop bien les expériences passées leur fait craindre de perdre un jour au profit des communes ou de l'Etat propriétaire l'usage d'édifices qu'ils auraient préservés de la ruine.

Il faut donc que les catholiques, groupés suivant des modalités à rechercher, soient eux-mêmes propriétaires des églises.

Une pareille proposition rencontrerait certainement bien des adversaires. Peut-être ceux-ci consentiraient-ils néanmoins à examiner ce projet, qui de prime abord leur paraîtrait inacceptable, quand ils songeraient que déjà il a été présenté au Parlement par un homme qui n'est pas suspect de cléricalisme, M. Augagneur.

La liberté de jouissance des catholiques seraient évidemment assurée par ce projet. En serait-il de même de la conservation des églises ?

Dans la majorité des paroisses les dons des fidèles suffiraient pour l'exécution des réparations nécessaires. Mais dans les paroisses pauvres de campagne il serait à craindre que le seul effort des catholiques fût insuffisant pour assurer ces réparations.

Aussi l'abandon de la propriété des églises aux groupements catholiques devrait-il s'accompagner de l'octroi à ces groupements d'une capacité d'acquérir suffisante. Recevant des dons et des legs, ces personnes morales seraient à même de faire face à toutes leurs obligations et en particulier à celles d'entretien des églises dont elles seraient propriétaires. Objectera-t-on le danger de la main-morte ? Ce serait un anachronisme et d'ailleurs rien n'empêcherait de prévoir des restrictions à la capacité d'acquérir des associations catholiques.

Quelles devraient-êtrc celles-ci ?

Cette étude déborderait le cadre du sujet traité ici.

Le Gouvernement français a soumis au Pape un projet d'associations dites " diocésaines " qui ne seraient guère

autre chose que des associations cultuelles modifiées. Après un premier examen la commission cardinalice qui a étudié le projet n'a pas cru pouvoir en recommander l'adoption. Les négociations continuent toutefois et on peut espérer qu'elles donneront un résultat favorable et que le statut légal du catholicisme sera bientôt clairement défini notamment quant à la jouissance des églises.

Vu :

Le Président de la thèse,

P. FOURNIER.

Vu ;

Le Doyen,

H. BARTHELEMY.

Vu et permis d'imprimer,

Le Recteur de l'Académie de Paris,

Paul APPELL.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

Exposé sommaire de la situation des églises sous le Concordat.

	Pages
SECTION I. — La propriété des églises	4
La propriété du mobilier.	10
SECTION II. — L'administration des églises	11
SECTION III. — La jouissance des églises.	13

DEUXIÈME PARTIE

Histoire des débats autour des églises de 1905 à 1908.

SECTION I. — Période s'étendant jusqu'au vote de la loi du 2 janvier 1907.	16
SECTION II. — La loi du 2 janvier 1907 et la période postérieure.	23

TROISIÈME PARTIE

Le statut actuel des églises.

CHAPITRE I. — La propriété des églises	29
SECTION I. — La loi de 1905.	29
SECTION II. — La loi de 1908	33
SECTION III. — La domanialité des églises.	33
CHAPITRE II. — L'affectation des églises. La situation juri- dique actuelle des catholiques devant les églises.	41
SECTION I. — Nature du droit des fidèles et des ministres du culte	44
SECTION II. — Le sujet du droit.	60
SECTION III. — L'objet du droit.	66
SECTION IV. — L'étendue du droit	71
SECTION V. — Les cloches. Leur usage. Réglementation des sonneries	90

SECTION VI. — Les actions qui sanctionnent le droit des fidèles et des ministres du culte	104
1 ^o Attribution de jouissance.	105
2 ^o Recours en cas de troubles de jouissance.	110
3 ^o Recours contre les abus de la réglementation administrative.	111
CHAPITRE III. — La conservation des églises. Les réparations.	
SECTION I. — Rôle des propriétaires des églises.	115
Le classement	117
Dons et legs pour l'entretien d'églises.	119
Obligation (absence) des propriétaires	121
Responsabilité en cas d'accident causé par le mauvais état d'une église.	129
SECTION II. — La participation des fidèles aux réparations.	130
La procédure d'offre.	133
SECTION III. — Les travaux de réparations des églises sont-ils des travaux publics.	138
CHAPITRE IV. — L'assurance des églises contre l'incendie.	
SECTION I. — L'assurance par les propriétaires.	141
SECTION II. — Responsabilité du curé en cas d'incendie	149
SECTION III. — L'assurance par les fidèles et les ministres du culte	160
CHAPITRE V. — La désaffectation des églises	167
Conclusions	171

